



Réflexions depuis la ligne de front

Les négociateurs des pays en développement à l'OMC

EDITE PAR :

Pradeep S. Mehta

Atul Kaushik

Rashid S. Kaukab



Réflexions

L'impression que donne ce livre est celle d'une participation profonde et active des pays en développement dans la vie de l'Organisation mondiale du commerce à travers toutes ses activités. Il parle de leurs positions de négociation, de leurs idées et de leurs efforts pour modeler l'avenir de l'OMC. Je recommande sa lecture à tous ceux qui veulent savoir comment l'OMC a évolué au cours de la dernière décennie et où nous nous situons aujourd'hui.

Pascal Lamy

Ancien Directeur général de
l'OMC

Ceci est un livre extrêmement instructif, surtout pour ceux qui sont familiers avec les négociations du GATT et de l'OMC. Le condensé de l'expérience des négociations précédentes et de celles du Cycle de Doha est très fouillé, objectif et profond. La description des coalitions de pays en développement et les propositions pour l'avenir de la coopération Sud-Sud sont très utiles et pragmatiques. Je partage pleinement l'opinion selon laquelle le Cycle de Doha ne doit pas et ne peut tout simplement pas être mis de côté. Il pourrait être utile de suspendre les négociations pour un ou deux ans, afin de donner aux Membres le temps de tirer les leçons et de réfléchir positivement sur les moyens de faire avancer les choses. Les suggestions pour la suite des négociations après le Cycle de Doha sont aussi utiles et j'espère que les Membres vont les prendre sérieusement en considération.

Sun Zhenyu

Ambassadeur de Chine auprès de l'OMC

En tant que Chef négociateur de l'Inde auprès de l'OMC, je suis extrêmement heureux que CUTS ait publié ce livre. Les négociations de l'OMC sont très complexes et il est essentiel que les négociateurs des pays en développement s'imprègnent de l'historique de chacune des positions de négociation, qu'ils comprennent la dynamique des positions de négociation des pays en développement et des pays développés et qu'ils s'évertuent sans cesse à mettre en place des coalitions. Cela nécessite une interaction constante entre les membres des coalitions surtout dans la phase finale de toute négociation. Tout échec à ce stade serait sans appel. Je suis sûr que cette publication sera extrêmement utile pour les négociations futures.

Gopal Pillai

Ancien secrétaire d'Etat de l'Inde

Réflexions depuis la ligne de front : Les négociateurs des pays en développement à l'OMC est une publication qui tombe à pic et qui sera très utile. Elle servira de boussole indispensable pour naviguer dans les eaux très agitées, changeantes et non balisées du régime commercial mondial. Très complète dans sa description des développements et des questions principales du système commercial multilatéral fondé sur des règles, elle offre une analyse correcte des tendances. Elle aidera tout autant à comprendre qu'à guider la politique. CUTS mérite une fois encore nos félicitations.

Jean-Pierre Lehmann

Professeur IMD, ancien Directeur et fondateur de l'Evian Group@IMD,
Lausanne, Suisse
Senior Fellow, Fung Global Institute, Hong Kong

Le rôle des pays en développement dans le système commercial multilatéral de l'OMC a rapidement évolué au cours de la décennie et demie qui a suivi la conclusion du Cycle d'Uruguay. Vu l'état moribond du Cycle de Doha et les efforts des responsables politiques du monde entier pour relancer les négociations ou rechercher des stratégies alternatives de libéralisation et de réforme, ce livre offre une contribution utile pour la compréhension et l'appréciation de la dynamique de groupe des pays en développement qui ont eu une influence si décisive sur les délibérations à Genève dans les premières années du XXI^e siècle.

Andrew L. Stoler

Directeur exécutif, Institute for International Trade
Adelaïde, Australie

C'est un livre exceptionnel pour tous ceux qui s'intéressent à la politique commerciale et en particulier aux négociations commerciales. Il s'agit d'une description détaillée, en temps réel du Cycle de Doha par certains des négociateurs-clés des pays en développement, relatant leur expérience. Ces réflexions depuis la ligne de front nous rappellent tout ce qui est sans-précédent –et peut être finalement problématique– dans le Cycle de Doha : la portée et l'étendue des questions couvertes, le haut degré d'ambition, le fait qu'une si grande partie de l'action ne se situe en fait pas sur la « ligne de front », mais pour poursuivre dans l'image abstraite, à l'intérieur des pays, un lieu traditionnellement réservé à la politique intérieure, et le véritable bouillon alphabétique des groupes géographiques et d'autres fondés sur des questions, qui sont apparus à Genève, pour assister et parfois compliquer les négociations. Une contribution originale de ces réflexions et qu'elles contiennent, de manière explicite ou pas, des leçons importantes sur les négociations commerciales multilatérales qui doivent absolument être apprises dans un contexte mondial en plein bouleversement...

Ransford Smith

Ancien Ambassadeur de la Jamaïque auprès de l'OMC,
Secrétaire général Adjoint du Commonwealth

Réflexions depuis la ligne de front : Les négociateurs des pays en développement à l'OMC

Editeurs

PRADEEP S. MEHTA

ATUL KAUSHIK

RASHID S. KAUKAB



Publié en 2013 par



CUTS INTERNATIONAL GENEVA

37-39, Rue de Vermont, 1202 Geneva, Switzerland

Tel: +41.22.734.6080 ; Fax: +41.22.734.3914

Email: geneva@cuts.org; Web: www.cuts-geneva.org

Copyright © 2013 : CUTS International

Soutien financier par



Réflexions depuis la ligne de front : Les négociateurs des pays en développement à l'OMC

Editeurs, Pradeep S. Mehta, Atul Kaushik et Rashid S. Kaukab

#132?

Table des matières

Avant-propos par Pascal Lamy	i
Avant-propos par Rubens Ricupero	iii
Préface	vii
Note sur les auteurs	xi
Remerciements	xv
Abréviations	xvii

I. Introduction

1. Les pays en développement dans les négociations de l'OMC
De la périphérie vers le centre des débats 3
– *Vinod Rege*

II. Questions substantielles des négociations

2. L'agriculture – Au cœur des négociations du PDD 57
– *Roberto Azevêdo et Braz Baracuhy*
3. Accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA) –
Un équilibre entre le développement et l'ambition 75
– *Shree B.C. Servansingh*
4. Commerce des services : sauvegarder les intérêts
des pays en développement 105
– *Guillermo Malpica Soto*
5. Facilitation des échanges – Vers un résultat gagnant-
gagnant des négociations 121
– *Manzoor Ahmad*
6. Les ADPIC dans le PDD – Le point de vue
personnel d'un négociateur de pays en développement 137
– *Guilherme Patriota*

7.	Négociations sur les règles : Antidumping, subventions et droits compensateurs, subventions aux pêcheries et accords commerciaux régionaux	161
	– <i>Guillermo Valles Galmes</i>	
8.	Le traitement spécial et différencié (TSD) – la saga des négociations au point mort	193
	– <i>Nelson Ndirangu</i>	
9.	Erosion des préférences : Négociateur en restant pragmatique	213
	– <i>Shree B. C. Servansing</i>	
10.	Mémorandum d’Accord sur le règlement des différends : Propositions de réforme	239
	– <i>Manuel A.J. Teehankee</i>	
11.	L’initiative Sectorielle en Faveur du Coton : Le grand test pour le cycle du « développement »	257
	– <i>Prosper Vokouma</i>	

III. Coalitions de pays en développement

12.	Le G-20 : Substance, solidarité et leadership	275
	– <i>Ujal Singh Bhatia</i>	
13.	Le Groupe des 33 : Naviguer dans des eaux turbulentes	293
	– <i>Dian Triansiyah Djani, Erwidodo et Denny Wachyudi Kurnia</i>	
14.	Le Groupe AMNA 11 sur les produits industriels : La théorie et la pratique des coalitions réussies	315
	– <i>Faizel Ismail</i>	
15.	Affirmer les droits des petits – Les petites économies vulnérables (PEV) à l’OMC	337
	– <i>Ronald Sanders</i>	
16.	Le Groupe africain et le PDD : Maintenir la solidarité dans une vaste coalition	357
	– <i>Arsene M. Balihuta</i>	
17.	Groupe PMA – Défis partagés, réponses unifiées	375
	– <i>Matern Y.C. Lumbanga</i>	
	Bibliographie	395
	Glossaire	411

Avant-propos

Les dernières décennies ont été marquées par une profonde mutation du paysage économique et commercial mondial et une redéfinition des rapports entre pays développés et pays en développement.

En 2012, pour la première fois, les pays en développement ont affiché un PIB supérieur à celui des pays développés. Alors qu'historiquement les pays en développement ont souvent été plus vulnérables aux chocs externes, la crise économique actuelle a impacté de manière beaucoup plus sévère les économies développées. Avec leur 2% de croissance en moyenne, celles-ci font pâle figure face aux économies émergentes dont la croissance moyenne avoisine les 6%. Le poids croissant des pays en développement dans l'économie mondiale a entraîné un bouleversement des flux commerciaux. La part des pays en développement dans les exportations mondiales est ainsi passée de près de 38% en 2000 à presque 50% en 2010. Et alors qu'il y a 20 ans, le commerce nord-nord représentait 60% des échanges commerciaux, le commerce nord-sud 30% et le commerce sud-sud tout juste 10%, il est estimé qu'en 2020, 30% des échanges se feront entre pays du Nord, 30 % selon un axe Nord-Sud et 30% entre pays du Sud.

Ces bouleversements, cette multipolarité grandissante de l'économie mondiale, ne sont pas sans conséquence pour les négociations internationales, qu'elles soient commerciales ou environnementales. Les "nouveaux" acteurs pèsent en effet aujourd'hui davantage dans les négociations à l'échelle mondiale. Il suffit, pour s'en convaincre, de se pencher sur cet ouvrage, qui relate, au fil des pages et au travers d'exemples concrets, combien les pays en développement sont devenus actifs au sein de l'Organisation mondiale du commerce, et combien leur rôle a évolué.

Mais davantage que la question du nombre d'acteurs, c'est le statut de nombre de ces pays qui se trouve désormais au cœur des débats. En effet, avec l'émergence économique des pays en développement, la configuration dans laquelle les disciplines du GATT et de l'OMC ont vu le jour est devenue désuète. Le schéma classique consistait à associer le principe de réciprocité, selon lequel les pays les plus développés s'ouvrent mutuellement à l'échange international, à une flexibilité accordée aux pays en développement pour leur donner le temps de s'ajuster au système. Nul ne conteste que les pays en développement doivent bénéficier de marges de manœuvre et d'un accès aux marchés privilégié. Mais la question se pose de la place des pays émergents. Un pays émergent est-il un pays riche avec beaucoup de pauvres ou un pays pauvre avec beaucoup de riches ?

L'absence de vision commune sur cette question est la raison fondamentale pour laquelle les négociations du cycle de Doha n'ont pas abouti jusqu'à présent. La complexité croissante du monde actuel appelle donc à une redéfinition du rapport entre flexibilité et réciprocité, à un nouveau dosage entre droits et obligations, et par là-même à une nouvelle approche des négociations commerciales. Si l'on veut pouvoir réaliser la promesse du cycle de Doha, comprendre la dynamique des négociations et le pourquoi et le comment de la position des pays en développement est indispensable. C'est là toute la valeur de cet ouvrage.

Au cours des dernières années, CUTS est parvenue à rassembler des négociateurs de premier plan autour de ce projet qui donna naissance il y a deux ans à une première publication en anglais. CUTS présente aujourd'hui cette édition en français intitulée "Réflexions depuis la ligne de front: Les négociateurs des pays en développement à l'OMC", qui recèle quelques nouveautés dont un chapitre concernant l'initiative en faveur du coton chère à de nombreux pays francophones en développement.

Cette initiative s'inscrit logiquement dans la longue tradition de CUTS visant à promouvoir le système commercial multilatéral comme moteur de développement. Alors que j'étais encore à Bruxelles, je me souviens que CUTS tentait déjà d'accélérer le lancement du cycle de Doha pour le développement en aidant l'Inde et certains de ses partenaires commerciaux à surmonter leurs différences. L'OMC a, à de nombreuses reprises, bénéficié de l'expertise de CUTS, notamment lors du premier examen stratégique de ses activités d'assistance technique liées au commerce, dans les débats liés à l'aide au commerce, ou encore par la présence de son secrétaire général dans mon groupe de réflexion sur l'avenir du commerce, qui a rendu ses conclusions cette année.

Cet ouvrage tombe à point nommé, à quelques mois de la conférence ministérielle de Bali, dont il faut espérer qu'elle relancera les négociations permettant d'aboutir à des règles à la fois multilatérales et plus justes.

Pascal Lamy

Directeur général de l'OMC (2005-2013)

Avant-propos

Contrastant avec la longue période où le GATT était judicieusement considéré comme le « club des riches », il est saisissant de voir à quel point, depuis la mise en place de l'OMC, les pays en développement se sont rendus compte de leur intérêt et responsabilité de renforcer et de défendre un système commercial multilatéral équitable et fondé sur des règles. Ce changement ne s'est pas fait tout seul. Il s'est affirmé à mesure que le monde était témoin d'une évolution historique majeure. La Chine, dont le processus d'accession sans fin n'a pu être résolu qu'après la naissance de l'OMC, s'est rapidement muée en première puissance commerciale, dominant les échanges de produits manufacturés. La croissance économique accélérée de l'Inde, son rôle dans le commerce des services, l'explosion des exportations agricoles du Brésil, la croissance sans précédent des échanges entre les économies émergentes, toutes ces tendances ont créé un panorama entièrement nouveau par rapport au monde précédent, caractérisé par une faible participation des pays en développement dans les cycles de négociations du passé.

Cela ne veut pas dire que ces pays avaient accepté d'être passifs dans les négociations. Bien au contraire, depuis le cycle de Tokyo ils avaient exigé un traitement prioritaire pour ce qu'on appelait « l'ordre du jour incomplet » des cycles de l'ancien GATT, à savoir : l'inclusion totale de l'agriculture et des textiles dans le système de règles du commerce international, les crêtes tarifaires et la progressivité des droits, l'utilisation abusive des droits antidumping et compensateurs, une approche mieux équilibrée envers les droits de propriété intellectuelle au vu des problèmes de santé publique, une expression concrète du principe du traitement spécial et différencié, avec une attention particulière envers la situation des PMA, entre autres.

C'est seulement dans cette optique que le cycle de Doha, lancé à fin 2001, méritait l'appellation de Programme de Doha pour le développement. Il s'agissait de placer le développement au centre du système commercial multilatéral, afin de résoudre une fois pour toutes les questions manquantes de « l'ordre du jour incomplet » du passé avec ses déceptions et ses attentes insatisfaites. Les pays en développement étaient invités à participer en tant qu'égaux au PDD afin de s'assurer que leurs intérêts et leurs préoccupations soient pleinement pris en compte. La décennie de négociations du PDD –telle que décrite dans ce document– démontre que les pays en développement ont accompli de grands progrès pour participer en tant qu'égaux dans ces négociations. Cependant, cela n'a pas été facile ni évident.

Les pays en développement se sont traditionnellement trouvés confrontés à de formidables défis pour pouvoir participer effectivement et activement à l'OMC. Ceux-ci vont de leurs propres capacités techniques, financières et institutionnelles extrêmement

limitées face à l'ordre du jour de l'OMC en constante évolution, s'amplifiant pour couvrir des thèmes allant bien au-delà des mesures à la frontière, en passant par des relations de pouvoir déséquilibrées et des procédures les mettant en difficulté face aux pays développés. Ils ont aussi découvert que dans un système orienté vers la libéralisation des échanges, ils avaient besoin d'une approche positive pour négocier. Il ne leur suffisait plus de savoir ce qu'ils ne voulaient pas pour s'intégrer au système. Il leur fallait aussi savoir ce qu'ils voulaient obtenir de ces négociations. En d'autres termes, les pays en développement se devaient de s'entendre sur un ordre du jour proactif, contenant des propositions concrètes à mettre en avant. Le temps est venu pour qu'ils s'équipent de connaissances techniques de substance et de bonnes tactiques et stratégies de négociation efficaces pour leur permettre de prendre part aux négociations de l'OMC en tant que partenaires plus ou moins égaux. Les dix ans de négociations du PDD couverts par ce volume décrivent l'histoire fascinante des efforts et des nombreux succès accomplis par les pays en développement.

Permettez-moi de souligner un ou deux de ces succès. Dans les négociations sur l'agriculture, une coalition de pays en développement ayant des intérêts divers est apparue, pour constituer une formidable force permettant d'équilibrer le processus et le contenu de ces négociations. Bien que cette coalition se soit constituée au départ dans un but réactif, avec le temps, elle a réussi à adopter une perspective proactive et à faire avancer plusieurs thèses lui permettant de souligner les liens existant entre le commerce agricole et le développement. Un autre exemple de réussite extraordinaire concerne un groupe de petites économies vulnérables qui sont parvenues, en s'associant à divers pays des Caraïbes et d'Amérique centrale, à se faire connaître sans demander plus de concessions que ce que les PMA devraient obtenir des négociations du PDD.

Ce sont les questions de substance qui sont au cœur des négociations du PDD. Il s'agit de sujets complexes, qu'il s'agisse des négociations traditionnelles sur l'accès aux marchés concernant les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce, ou des négociations visant à améliorer les règles et à en adopter de nouvelles, y compris dans de nouveaux domaines. L'agriculture, les produits industriels, les services, la propriété intellectuelle, les pêcheries, le commerce et l'environnement, tous ces sujets sont inclus dans les négociations, emmêlés dans un réseau complexe d'économie, de politique publique et de droit. Il est nécessaire de comprendre toutes ces questions et de les analyser, ainsi que les liens qui les relient entre elles, surtout en fonction de leurs implications pour le développement, afin de pouvoir présenter des propositions pour faire avancer les négociations, tout en réagissant aux propositions des autres participants.

Dans ma note intitulée « Intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral », publiée dans le livre « Le Cycle d'Uruguay et après : *Essais en honneur d'Arthur Dunkel* » (Jagdish Bagwati et Mathias Hirsch, éd. University of Michigan Press, Ann Arbor 1999), en analysant l'avenir du système commercial multilatéral, j'exprimais l'opinion que : « Il est clair que la pratique consistant à élaborer des règles, des principes et des dispositions d'accords commerciaux par des pays partageant des vues similaires, pour les présenter ensuite dans le forum multilatéral, de même que l'approche sectorielle (par exemple les négociations sur les télécommunications de base) va sans doute s'intensifier à l'avenir. »

Je n'ai pas été surpris de voir comment les événements se sont succédé au cours des négociations sur le PDD. Cependant, j'ai été heureux de noter que dans un délai étonnamment court les pays en développement ont accompli des progrès gigantesques dans l'acquisition de capacités substantielles sur tous les sujets. Ils ont été aidés dans l'amélioration de leurs courbes d'apprentissage par les plus avancés d'entre eux et souvent avec l'assistance des partenaires du développement. Justice doit être rendue sur ce point à la contribution considérable apportée par la CNUCED non seulement dans l'élaboration d'un ordre du jour proactif en faveur du développement, mais aussi en offrant une assistance et formation considérable dans le processus d'accession de plusieurs pays en développement qui sont maintenant d'actifs participants dans les négociations. Il n'est donc pas surprenant de constater, comme le confirme le présent volume, que la majeure partie des propositions dans la plupart des domaines du PDD ont été présentées par des pays en développement.

Les capacités substantielles seules ne garantissent pas le succès. Elles doivent être complétées par des capacités de négociation, des tactiques et des stratégies. Le PDD a aussi été le témoin de la montée en puissance des capacités de négociation des pays en développement. Un des aspects clés de ce phénomène concerne le nombre, le rôle et la performance des coalitions et des alliances entre pays en développement. Ces pays ont excellé dans l'art de joindre leurs forces de manière flexible et pragmatique pour réaliser leurs objectifs mutuels partout où cela est possible. Leurs alliances vont des coalitions formelles, de grande taille, sur des questions multiples à des groupes informels, de petite taille, sur des sujets spécifiques, chacune étant consciente de son créneau et de ses limites. Le présent volume contient plusieurs exemples de coalitions de pays en développement et offre des considérations de fond sur leur fonctionnement.

De nombreuses préoccupations ont été émises sur la lenteur des négociations sur le PDD et une des raisons avancée par de nombreux experts pour expliquer cet état de fait, concerne la nature des négociations qui doivent faire partie d'un « engagement unique ». Dans ma note, citée plus haut, j'indiquais que les pays en développement étaient parmi les principaux tenants de « l'engagement unique », parce qu'ils voulaient éviter le retour à la situation des cycles précédents au cours desquels les initiatives visant à libéraliser l'agriculture avaient simplement été ignorées au cours des négociations. Maintenant, de nombreuses voix se sont élevées pour proposer de réformer le processus de négociation à l'OMC en considérant d'adopter une approche à « géométrie variable » pour négocier les questions épineuses. La possibilité d'adopter une nouvelle approche pour faire aboutir le Cycle de Doha est inscrite dans la Déclaration de Doha elle-même. Elle était aussi évidente dans l'appel récent de Pascal Lamy en faveur de discussions d'un « Ensemble PMA-plus » lors de la prochaine Conférence ministérielle de l'OMC qui doit se tenir à Genève en décembre 2011.

Sans vouloir décrire les mérites ou les défauts de « l'engagement unique » et/ou de la « géométrie variable », il me faut souligner que si une modalité de négociation différente est adoptée, les pays en développement, et surtout les économies émergentes comme le Brésil, la Chine et l'Inde (mais sans créer un nouveau groupe d'économies émergentes dans les négociations sur le PDD), auront un beaucoup plus grand rôle à jouer pour faire avancer les dimensions pour le développement des négociations du PDD et devront

réaliser une évaluation *ex ante* de chacune des clauses du texte final de Doha en fonction de leur potentiel de « résultats en faveur du développement ».

A mon avis, c'est là que se trouve le défi immédiat pour les pays en développement dans le système commercial multilatéral. Et pour relever ce défi, les pays en développement devront démontrer une considérable habileté de négociation, non seulement au niveau des responsables et des négociateurs du ministère du commerce, mais aussi d'un large éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux impliqués en matière de commerce et de développement. Le présent volume, présentant une collection unique de chapitres, sera très utile pour les aider à relever ce défi.

Sous divers angles l'histoire de CUTS représente un impressionnant miroir de la profonde transformation qu'a connu le système commercial multilatéral et du rôle décisif joué par les pays en développement dans ce processus. D'une organisation relativement petite et modeste limitée à des questions de protection des consommateurs, CUTS s'est développé pour devenir sans conteste le lieu privilégié pour discuter de l'avenir du système commercial entre spécialistes de toutes origines et de tous bords.

CUTS mérite des félicitations pour avoir conçu l'idée d'une publication permettant de documenter, enregistrer et présenter l'expérience des négociateurs des pays en développement et de l'avoir ensuite menée à bien. Ce volume permet de préserver l'histoire des négociations commerciales multilatérales à mesure qu'elle se déroule, sur la base des considérations de ceux-là même qui sont au centre des débats, sur la « ligne de front ». Ces expériences et points de vue seront très utiles pour leurs pairs et successeurs dans leurs efforts visant à continuer d'améliorer la participation des pays en développement dans les négociations. Enfin, ce volume offre d'importantes leçons à tirer de la décennie de négociations sur le PDD qui vient de s'achever, afin de pouvoir affiner la substance et le processus des négociations et les mener avec succès à une conclusion favorable au développement, ce qui constituera une importante contribution pour permettre à l'économie mondiale de se sortir de la phase dangereuse qu'elle traverse actuellement.

Rubens Ricupero

Directeur, Economie

Fondation Armando Alvares Penteado (FAAP)

Brésil

Préface

La participation des pays en développement au système commercial multilatéral s'est renforcée avec la création de l'OMC. Celle-ci a mis en place un cadre juridique renforcé et clarifié pour la conduite du commerce international, y compris un mécanisme de règlement des différends plus efficace et fiable. Les disciplines ont aussi été renforcées dans des domaines comme l'agriculture qui sont d'un intérêt majeur pour les pays en développement. Tandis que l'Accord qui a mis en place l'OMC prévoit la prise de décisions par vote, le système appliqué en pratique est resté fondé sur le consensus, suivant en cela une saine tradition héritée de l'époque du GATT.

Six ans après la création de l'OMC, ses membres ont lancé un nouveau cycle de négociations, dont l'objectif annoncé était d'encourager le développement des pays membres en développement et les pays les moins avancés d'entre eux, d'où le titre de « Programme de Doha pour le développement ». Les négociations se tiennent en respectant le principe de « l'engagement unique », c'est-à-dire que rien n'est convenu aussi longtemps que tout n'a pas été convenu, lorsque toutes les questions aboutissent et sont acceptées par toutes les parties en présence. Comme la majorité des membres sont des pays en développement, il n'est pas étonnant que la participation de ces pays soit plus forte, que ce soit individuellement ou en tant que membres de coalitions ou d'alliances. Ensemble ils ont présenté des propositions substantielles dans les divers domaines de négociations et ils se sont aussi engagés de manière constructive avec leurs partenaires développés dans divers formats de négociations.

Malgré les négociations interminables de Doha, qui ont maintenant trainé pour plus de 10 ans, et même si elles se trouvent maintenant à l'arrêt, la performance des pays en développement au cours de ces négociations n'en a pas moins été phénoménale. De nombreuses questions d'intérêt pour eux ont été amenées avec succès au cœur des débats. Par exemple, dans les négociations sur l'agriculture, la coalition de pays en développement du G-20 a soumis plusieurs propositions pour faire avancer le processus de réforme des disciplines du commerce agricole dans chacun des trois piliers des négociations, alors que la coalition du G-33 défendait avec brio les intérêts défensifs des pays en développement en avançant des propositions sur les produits spéciaux et le Mécanisme de sauvegarde spécial (MSS). De même, dans les négociations sur l'Accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA), la coalition de pays en développement connue sous le nom de Groupe AMNA 11 a œuvré de manière constructive pour faciliter l'application du mandat de Doha concernant les engagements moindres pour les pays en développement. Une autre coalition, celle des Petites économies vulnérables (PEV), a également marqué des points importants dans les négociations en cours sur l'agriculture et l'AMNA, dont les projets de modalités comportent des critères définissant ce groupe de pays et les flexibilités spéciales qui devraient leur être accordées.

Les succès cités ci-dessus ne sont que quelques-uns des exemples de ce que les pays en développement continuent d'accomplir dans les négociations en cours ; cependant, malgré ces succès, les pays en développement sont confrontés à une multitude de défis.

Les négociations multilatérales requièrent des ressources que la majorité d'entre eux n'ont pas. Ils sont le plus souvent représentés par une poignée de délégués chargés de couvrir plusieurs organisations, et pas seulement l'OMC à Genève. Bien que les délégués reçoivent de l'assistance technique et une formation des capacités en matière commerciale, l'expérience montre qu'en pratique, les négociations nécessitent beaucoup plus que de la théorie en classes. Sans compter que plusieurs pays en développement placent souvent des délégués n'ayant pas de bagage économique ou commercial dans leur cursus et qui prennent beaucoup de temps pour s'acclimater aux exigences des négociations de Genève. Tout cela agit au détriment de la défense des intérêts de leur pays dans les négociations.

Afin d'illustrer la complexité des négociations et la nécessité d'une préparation et d'un engagement soutenus, permettez-moi de citer ici les mots de l'ancien Ambassadeur de l'Inde au GATT, B.K. Zutshi, dans un chapitre qu'il a écrit au sujet des négociations sur les ADPIC, au cours du Cycle d'Uruguay, dans lequel il était profondément engagé.

« Un changement capital est intervenu au cours des négociations entre 1991 et 1992. Alors que la position de l'Inde sur la plupart des questions était demeurée inchangée, la plupart des pays en développement avaient, suite à des pressions bilatérales, considérablement changé leur position de négociation au sujet des questions les plus épineuses de l'Accord sur les ADPIC. Cela était particulièrement évident au sujet des brevets. La position des pays en développement avait aussi changé suite à des événements qui n'étaient pas directement liés aux négociations, comme la chute du mur de Berlin, les événements concernant l'ex-URSS, et les efforts substantiels de libéralisation entrepris de manière unilatérale et autonome par les pays en développement. En outre, les pays en développement étaient désireux de conclure le Cycle d'Uruguay, et à ce titre, étaient prêts à faire des concessions envers les pays développés au sujet des nouveaux domaines comme les services ou les ADPIC, en échange d'un meilleur accès aux marchés dans le domaine du commerce des marchandises, et surtout, des produits agricoles.

« ...l'Accord sur les ADPIC qui a finalement été adopté imposait plusieurs restrictions que les pays en développement avaient rejeté au cours des négociations. Cela est dû au fait que plusieurs facteurs sont encore venus accentuer le déséquilibre existant entre le pouvoir de marchandage des pays développés et celui des pays en développement.

En outre, de plus en plus de participants étaient d'avis qu'un échec des négociations sur les ADPIC entraînerait l'échec du Cycle d'Uruguay lui-même, ce qui était perçu comme menant à un possible éclatement du système commercial multilatéral dans son ensemble. En fin de compte, les pays en développement ont considéré qu'ils avaient beaucoup plus besoin d'un système commercial multilatéral fondé sur les principes de non-discrimination que les pays développés, et que si le prix à payer était l'inclusion des ADPIC dans le système, ils devraient le payer. » Dans Zutshi, B.K. 1998 : « Bringing

TRIPS into the Multilateral Trading System », in Bhagwati and Hirsch (eds.). *The Uruguay Round and Beyond – Essays in Honour of Arthur Dunkel*. Springer: Berlin, pp. 37-50.

Il ne faut pas oublier que c'est l'Accord sur les ADPIC, qui défend les intérêts des puissances commerciales comme les Etats-Unis et l'Union européenne et tient la clé de leur engagement envers le système commercial multilatéral. Même si les DPI sont couverts par l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI), c'est l'OMC qui détient le pouvoir du fait de son système de résolution des différends et du dispositif de mesures de rétorsion qu'il comporte. Si l'Accord sur les ADPIC ne faisait pas partie des acquis de l'OMC, de nombreux spécialistes et analystes considèrent que les Etats-Unis ne soutiendraient plus le système.

Hélas, si beaucoup a été écrit à ce sujet par des négociateurs et des spécialistes des pays riches, on ne trouve pas grand-chose de la part des négociateurs des pays en développement sur les nuances et les détails de l'historique des négociations commerciales dans toute leur splendeur.

Face à cette lacune, et reconnaissant l'étendue des défis que doivent relever les négociateurs des pays en développement, CUTS a eu l'idée de documenter les succès et les expériences des négociateurs des pays en développement au cours des négociations du Cycle de Doha de l'OMC.

Ainsi, CUTS publia à l'occasion de la huitième conférence ministérielle de l'OMC en 2011 un volume en anglais représentant une contribution unique sur l'expérience directe des Ambassadeurs et des négociateurs des pays en développement qui ont négocié avec succès au cours des années avec leurs partenaires des pays développés. Deux ans plus tard, l'accueil largement élogieux qu'a reçu cette publication de la part des pays anglophones membres de l'OMC et l'appétit de nombreux pays francophones en développement pour y avoir accès dans leur langue nous ont décidés à publier aujourd'hui la présente édition en français.

Cette publication offre une description authentique et substantive de l'expérience de négociateurs de pays en développement à partir du lancement des négociations sur le PDD à l'OMC et sera utile pour renforcer les capacités de leurs pairs et successeurs. Ce document témoigne de la perspective des mandats de négociation des pays en développement, de l'avancée des négociations depuis leur début jusqu'à aujourd'hui, et surtout, il présente les leçons découlant de l'expérience acquise dans l'application de différentes stratégies et tactiques par les négociateurs des pays en développement. Il servira aussi de base de référence sur ces importantes négociations, d'un point de vue historique et pour la postérité.

Cette publication vient à point nommé, alors que l'OMC s'apprête à organiser sa neuvième conférence ministérielle à Bali (Indonésie) en décembre 2013. Une tâche importante de cette Conférence sera de définir le cours des négociations futures sur le PDD qui continue d'être paralysé. Les analyses et les leçons tirées par les négociateurs expérimentés des pays en développement dans les différents chapitres de ce volume offrent des pistes intéressantes pour mieux comprendre les complexités des négociations substantielles et

du rôle des coalitions de pays en développement pour baliser la voie à suivre. Notre message est clair : le PDD est essentiel pour assurer la prospérité globale et pour développer les pays en développement et les PMA et nous devons agir en faveur de la réussite des négociations centrées sur le développement.

Permettez-moi d'exprimer ma gratitude envers ceux qui nous ont soutenu dans cette tâche : l'Organisation Internationale de la Francophonie et le ministère des Affaires étrangères de Suède pour leur soutien financier généreux ; Philippe Brusick, ex-directeur des politiques de concurrence et de protection des consommateurs de la CNUCED, pour la traduction en français ; tous les contributeurs et particulièrement les dix-sept ambassadeurs qui ont contribué autant de chapitres; M. Vinod Rege, ancien directeur de l'OMC, qui a revu tous les chapitres et écrit le chapitre introductif, et les collaborateurs du centre de ressources CUTS International Genève : R. Badrinath, Atul Kaushik, Rashid S. Kaukab, Julian Mukibi et tous les collègues qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour rendre possible la publication de ce volume compte tenu des limites de ressources et de temps. Je voudrais également remercier tous les réviseurs pour les commentaires constructifs qu'ils nous ont prodigué. Tous sont nommément reconnus dans la note de remerciements ci-après.

Août 2013

Pradeep S. Mehta
Secrétaire général
CUTS International

Note sur les auteurs

Le *Dr Manzoor Ahmad* est un expert en commerce international et en douanes, qui a exercé ses connaissances de nombreuses années tant au niveau national qu'international. Ancien Ambassadeur du Pakistan à l'OMC, il a joué un rôle de premier plan dans les négociations de l'OMC sur la Facilitation des échanges. Auparavant, il a servi son pays entre autres en tant que directeur des douanes.

Roberto Azevêdo est l'actuel Directeur général de l'OMC. Au moment de sa contribution à l'édition en anglais en 2011, il était Représentant Permanent du Brésil auprès de l'OMC. Avant cela, il a servi son pays en tant que Sous-secrétaire aux Affaires économiques et Directeur du Département des Affaires économiques au Ministère des Affaires étrangères du Brésil.

Le Professeur *Arsene M. Balihuta* est un ancien Haut-conseiller présidentiel sur le Partenariat public-privé en Ouganda. Auparavant, il était le Président exécutif de l'Uganda Development Corporation. Avant cela il a servi son pays en tant qu'Ambassadeur et Représentant permanent de l'Ouganda auprès de l'OMC, des Nations Unies et de la Suisse, période au cours de laquelle il a présidé le Groupe africain à l'OMC. Il a aussi été professeur associé à la Faculté d'économie et de gestion de l'Université Makerere en Ouganda.

Braz Baracuhy travaille actuellement comme diplomate auprès de l'ambassade du Brésil en Chine. Il fut auparavant le négociateur sur l'agriculture à l'OMC et coordinateur du G-20 à la Mission permanente du Brésil auprès de l'OMC.

Ujal Singh Bhatia était l'Ambassadeur et Représentant permanent de l'Inde auprès de l'OMC entre 2004 et 2010. Il a rejoint le Service administratif de l'Inde en 1974 et servi son pays dans de nombreux postes à responsabilité au Gouvernement central et dans les Etats. Il s'est impliqué dans de nombreuses négociations commerciales régionales et multilatérales. Maintenant à la retraite, il est actif en tant qu'auteur et commentateur sur les questions économiques et commerciales.

L'Ambassadeur *Dian Triansyah Djani* est l'ancien Ambassadeur et Représentant permanent de l'Indonésie auprès des Nations Unies, de l'OMC et des autres Organisations internationales à Genève, en Suisse. Il est un diplomate de carrière et a servi les Missions de son pays à New York et à Genève, en tant que Directeur du commerce multilatéral et de l'industrie chargé des questions de l'OMC au Ministère des Affaires étrangères de son pays et comme Directeur général de la Coopération de l'ANASE. Il a aussi servi en tant que Vice-président du Conseil des droits de l'homme

des Nations Unies et dans plusieurs autres postes à l'OMU, y compris en tant que Président du Conseil du Commerce et du Développement de la CNUCED.

L'Ambassadeur *Erwidodo* est un ancien Ambassadeur/Représentant permanent-adjoint, en charge de l'OMC à la Mission de l'Indonésie à Genève. Auparavant, il était Directeur général de l'Agence de recherche sur le commerce et le développement du Ministère du Commerce en Indonésie. A l'OMC, il a été coordinateur du G-33 au niveau des ambassadeurs. Il a présidé le Comité du commerce et du développement de l'OMC en 2010 et le Conseil du commerce des services de l'OMC en 2011. Il a reçu son doctorat Ph.D en économie agricole à la Michigan State University, aux Etats-Unis.

Guillermo Valles Galmés est le directeur de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base de la CNUCED. Il fut auparavant Ambassadeur de l'Uruguay auprès de l'OMC où il a présidé pendant cinq ans le Groupe de négociation sur les règles. Auparavant, il a servi son pays en tant que Ministre adjoint aux Affaires étrangères de l'Uruguay et dans plusieurs missions diplomatiques bilatérales et multilatérales en Amérique latine, en Europe, en Asie et aux Nations Unies.

L'Ambassadeur *Faizel Ismail* est actuellement Ambassadeur et Représentant permanent de l'Afrique du Sud auprès de l'OMC. Il a présidé le Comité du commerce et du développement de l'OMC pour deux ans, en 2004-2006. Il est l'auteur de deux ouvrages : *Mainstreaming Development in the WTO* et *Reforming the World Trade Organisation* (CUTS International, 2007 et 2009).

Deny Wachyudi Kurnia est un diplomate de carrière qui a servi son pays, l'Indonésie, à Canberra (en Australie), à Bruxelles (en Belgique) et à Genève où il fut coordinateur des travaux du G-33 au niveau des experts. Il fut aussi président du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC. Il a un Masters en Relations internationales de la Monash University en Australie.

Matern Y.C. Lumbanga est l'ancien Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la Tanzanie auprès de l'OMC, ainsi que des Nations Unies et des autres Organisations internationales à Genève. Il a été Coordinateur du Groupe des PMA à l'OMC. Auparavant, il a servi son pays dans de nombreux postes de haut rang, dont celui de Secrétaire permanent de plusieurs ministères et de Chief Secretary auprès du « Head of Public Service and Secretary to the Cabinet » de la République Unie de Tanzanie.

Nelson Ndirangu est Programme Director, Programme Management Unit (PMU), du Programme ACP MTS. Auparavant, il était le chef négociateur du Kenya à l'OMC et Coordinateur du Groupe africain pour le PDD où il a joué un rôle de premier plan dans les négociations sur l'AMNA, le développement, les ADPIC et la Santé publique.

Guilherme Patriota est un diplomate de carrière au service des Affaires étrangères du Brésil depuis 1983. Il est actuellement Conseiller spécial du Président sur les Affaires internationales. Il a pris part à plusieurs négociations multilatérales sur la science et la technologie, le commerce, la propriété intellectuelle et les affaires économiques et sociales. Il a également servi son pays au cours de missions diplomatiques à New York, Genève, Montevideo, Washington et Wellington.

Vinod Rege est un ancien Directeur du GATT (actuellement OMC). Au cours de sa carrière de presque 50 ans, aux niveaux national et international, il s'est spécialisé sur les questions du commerce et du développement des pays en développement et en droit commercial international ; des domaines dans lesquels il a beaucoup écrit. Actuellement il offre son expertise sur les négociations du Cycle de Doha au Groupe genevois des pays en développement du Commonwealth.

Sir Ronald Sanders est un ancien Ambassadeur de Antigua et Barbuda auprès de l'OMC. Plus récemment, il a été membre du Groupe de personnes éminentes du Commonwealth, chargé de faire des recommandations pour renforcer le Commonwealth de 50 nations. Il a négocié des accords commerciaux pour son pays avec le Royaume-Uni, la Chine, les Etats-Unis et l'UE. Membre du Conseil exécutif de l'UNESCO, il a aussi été membre de Conseils d'administration de sociétés privées aux Etats-Unis et dans plusieurs pays des Caraïbes.

L'Ambassadeur *Shree Baboo Chekitan Servansing* est l'ancien Ambassadeur et Représentant permanent de la République de Maurice auprès des Nations Unies et des autres Organisations internationales à Genève, y compris l'OMC. Il a présidé le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC ainsi que le Comité du commerce et du développement (CCD) de la même Organisation. Dans ses fonctions, il a aussi été le président de la session spéciale du CCD sur l'Aide pour le commerce et le Programme de travail pour les petites économies. Il est aussi Coordinateur du Groupe ACP à Genève et dans ces fonctions défend les intérêts des pays ACP dans les négociations sur le PDD, y compris dans les réunions les plus restreintes.

Guillermo Malpica Soto est Directeur général des négociations sur les services et l'investissement au Ministère de l'économie du Mexique, depuis 2008. Auparavant, il a servi son pays en tant que Conseiller économique à la Mission permanente du Mexique auprès de l'OMC à Genève et s'est occupé pendant plus de dix ans des négociations sur les services.

Manuel Antonio J. Teehankee est l'ancien Ambassadeur et Représentant permanent de la République des Philippines auprès de l'OMC et président du Comité du commerce et de l'environnement réuni en session extraordinaire de l'OMC. Auparavant il a aussi présidé les sessions ordinaires du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC et le Groupe de travail du commerce et du transfert de technologie. Juriste de formation, il a été Sous-secrétaire du Département de la justice et Conseiller du gouvernement sur les entreprises de 2001 à début 2004. En tant que chef de la Mission des Philippines, il s'est occupé de plusieurs différends des Philippines à l'ORD de l'OMC.

Prosper Vokouma est l'actuel Ambassadeur et représentant Permanent du Burkina Faso auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève. Auparavant, il a occupé des postes politiques et diplomatiques de premier plan, notamment comme Ministre des Relations Extérieures du Burkina Faso de 1989 à 1991. Il fut également le Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale de 2000 à 2008, avant d'occuper son poste actuel à Genève.

Remerciements

Le présent volume est le résultat des efforts et des contributions de nombreuses personnes. Il n'est pas possible de les mentionner tous, mais nos remerciements vont à tous ceux qui y ont contribué de près ou de loin et en particulier à ceux dont il est fait mention ci-dessous.

Les auteurs des dix-sept chapitres de cette publication (leurs noms, ainsi que leurs fonctions et capacités sont décrits dans la Note sur les auteurs, ci-dessus) ;

Le traducteur en français de l'édition originale en anglais, Philippe Brusick, ex-directeur des politiques de concurrence et de protection des consommateurs de la CNUCED.

Les membres du Comité d'experts, l'Ambassadeur Dr. Magda Shahin, Directeur du Trade-Related Assistance Centre, American Chamber of Commerce en Egypte et M. Huang Renang, Directeur général adjoint, Département des Affaires de l'OMC, Ministère du commerce de la République populaire de Chine ;

Les nombreux collègues de CUTS qui ont révisé les divers projets de textes des chapitres, dont Bipul Chatterjee, Directeur exécutif adjoint, CUTS International ; Archana Jatkar, Coordinateur et Chef adjoint, CUTS CITEE ; Simi T.B., Assistant Policy Analyst, CUTS CITEE ; Joseph George, Research Associate, CUTS CITEE ; Natasha Nayak, Policy Analyst, CUTS CCIER ; et Suparna Kumar, Senior Fellow, CUTS Institute for Regulation and Competition ;

Madhuri Vasnani, Publications Officer, CUTS International, pour contrôler la publication, avec l'aide de Julien Grollier, Assistant Programme Officer, CUTS International Genève, et le groupe de la publication à Jaipur ;

Les collaborateurs de CUTS International Genève, Atul Kaushik et Ramamurthi Badrinath, anciens Directeurs ; Rashid S. Kaukab, Directeur ; Julian Mukibi, Programme Officer ; Josiane Rufener, Administrative Officer ; et les stagiaires de CUTS GRC, Iulia Andrea Toma, Yaru Wu et adeline Sozanski, qui ont contribué.

Finalement, cette publication n'aurait pas été possible sans le soutien financier généreux de l'Organisation Internationale de la Francophonie et du Ministère des Affaires étrangères de la Suède.

Abréviations et acronymes

ACP :	Afrique, Caraïbes et Pacifique
ACR :	Accords commerciaux régionaux
ACAC :	Accord commercial anti-contrefaçon
(ou ACTA)	
ACTA :	Anti-Counterfeiting Trade Agreement : Accord commercial anti-contrefaçon
ACWL :	Advisory Centre on WTO Law
AEI :	voir acronyme anglais, AIE.
AGCS :	accord général sur le commerce des services (OMC)
AGOA :	African Growth and Opportunity Act (Etats-Unis)
AIE process:	Analysis and Information Exchange process; procédure d'Analyse et d'échange d'information (AEI) mise en place par le Comité de l'agriculture (OMC) en 1997.
AII :	Accords d'investissements internationaux
AITIC :	Agency for International Trade Information and Co-operation
ALE :	Accord de libre-échange
ALENA :	Accord de libre-échange Nord-américain
AMFDSC :	Accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent
AM :	Accès aux marchés
AME :	Accords multilatéraux sur l'environnement.
AMNA :	Accès aux marchés non agricoles
ANA :	Groupe des « Amis des négociations antidumping ».
ANASE :	Association des nations d'Asie du Sud-Est
APA :	l'Accès et partage des avantages
ApC :	Aide pour le commerce
APE :	Accord de partenariat économique (CE)
APEC :	Asia-Pacific Economic Cooperation : Coopération économique Asie-Pacifique
AsA :	Accord sur l'agriculture
ASMC :	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
ASRC :	Assistance technique et renforcement des capacités
BdP :	Balance des paiements
BSA :	Business Software Alliance : Alliance des fournisseurs de logiciels pour entreprises
CACR :	Comité des accords commerciaux régionaux (OMC)
CARICOM :	Caribbean Community and Common Market : Communauté et marché commun des Caraïbes
CBD :	Convention sur la Biodiversité
CCD :	Comité du commerce et du développement (OMC)

CCD-SE :	Comité du commerce et du développement en session extraordinaire
CCE :	Comité du commerce et de l'environnement (OMC)
CCI :	Centre du commerce international (OMC-CNUCED)
CCM :	Conseil du commerce des marchandises (OMC)
CCS :	Conseil du commerce des services (OMC)
CdA-SE :	Comité de l'agriculture en session extraordinaire
CDB :	Convention sur la diversité biologique
CE :	Communauté européenne
CEA :	Commission économique pour l'Afrique (Nations Unies)
CEPALC :	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (des Nations Unies)
CFE :	Comité de facilitation des échanges (OMC)
CG :	Conseil général (OMC)
CI :	Cadre intégré
CIEL :	Centre de droit international de l'environnement
CIPIH :	Commission sur les Droits de Propriété intellectuelle, l'Innovation et la Santé publique
CIR :	Cadre intégré renforcé
CNC :	Comité des négociations commerciales (OMC)
CNUCED :	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPCC :	Consentement préalable en connaissance de cause
CPD :	Comité des politiques de développement (Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies, Division pour l'analyse des politiques de développement)
CSEND :	Centre for Socio-Eco-Nomic Development
DAC :	Disproportionately Affected Countries (Pays affectés de manière disproportionnée).
DAPD :	Division pour l'analyse des politiques de développement (Nations Unies)
DFID :	Department for International Development (Royaume-Uni)
DMHK :	Déclaration ministérielle de Hong Kong
DPI :	Droits de propriété intellectuelle
DSRP :	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EAV :	Equivalents <i>ad valorem</i>
EBA :	Everything But Arms : initiative Tout sauf les armes (CE)
EBE :	Epreuve du besoin économique
ECOSOC :	Conseil économique et social des Nations Unies
EDIC :	Etude de diagnostic sur l'intégration commerciale
EMIT Group :	Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international (sigle Anglais)
FAO :	Food and Agriculture Organisation : Organisation des Nations Unies sur l'alimentation et l'agriculture
FDSC :	Franchise de droits et sans contingent (Accès aux marchés en—)
FGASPDD :	Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement

FIPS :	Le groupe des cinq parties intéressées, connu aussi sous le nom de « Non Groupe des cinq » sur les discussions agricoles du Cycle de Doha.
FMI :	Fonds monétaire international
GATT :	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GNAM :	Groupe de négociation sur l'accès aux marchés (OMC).
GNFE :	Groupe de négociation sur la facilitation des échanges (OMC).
GNR :	Groupe de négociation sur les règles (OMC)
GNS :	Groupe de négociation sur les services (OMC)
GPT :	Groupe des produits tropicaux (OMC)
GRA :	Groupes de réunions d'ambassadeurs
GRULAC :	Groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes
ICTSD :	Centre international pour le commerce et le développement durable (International Centre for Trade and Sustainable Development).
IFI :	Institutions financières internationales
IFPMA :	Fédération internationale des producteurs et associations pharmaceutiques
IG :	Indications géographiques
IISD/IIFD :	Institut international pour le développement durable
IMPACT :	Groupe de travail de l'OMS contre la contrefaçon des produits pharmaceutiques
INN :	la pêche illicite, non déclarée et non réglementée
ITPGR :	Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
IVE :	Indice de vulnérabilité économique
LTFR :	une réciprocité qui ne soit pas totale (Less Than Full Reciprocity)
MAR :	Membres ayant accédé récemment (OMC)
MGS :	Mesure globale du soutien
MNT :	Mesures non tarifaires
MPT :	Mesures de protection technologiques
MRD :	Mécanisme de règlement des différends
MSU :	Mesures de sauvegarde d'urgence
MSS :	Mécanisme de sauvegarde spéciale
NFIDCs:	Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (Net Food-Importing Developing Countries).
NPF:	clause de la Nation la plus favorisée
OCDE:	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OCS :	Obligations commerciales spécifiques
OECS :	Organisation des Etats des Caraïbes de l'Est (Organisation of East Caribbean States).
OEPC :	Organe d'examen des politiques commerciales (OMC)
OMD:	Organisation mondiale des douanes
OMS:	Organisation mondiale de la santé
ONG:	Organisation non gouvernementale
ONT:	Obstacles non tarifaires
ORD :	Organe de règlement des différends (OMC)
OTC :	Obstacles techniques au commerce

PAC :	Politique agricole commune
PAM :	Programme alimentaire mondial
PAS :	Programmes d'ajustement structurel
PDINPA :	Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires
PDD :	Programme de Doha pour le développement
PEV :	Petites économies vulnérables
PI :	Propriété intellectuelle
PIB :	Produit intérieur brut
PMA :	Pays moins avancé
RdO :	Règles d'origine
RGV :	ressources génétiques des végétaux
SACU :	Southern African Customs Union : Union douanière des pays Sud-africains
SAT :	Substantially All Trade : L'essentiel des échanges commerciaux
SGEDE :	Soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges
SGP :	Système généralisé de préférences
SGS :	Sauvegardes spéciales pour l'agriculture
SH :	Système harmonisé
SIDS :	Small Island Developing States (Petits Etats insulaires en développement).
SIP :	Société d'inspection pré-embarquement
SMC :	Subventions et mesures compensatoires
SRD :	Système de règlement des différends (OMC)
TIRGV :	Traités internationaux sur les Ressources génétiques des végétaux
TN :	Traitement national
TPA :	Trade Promotion Authority : Autorité de négociateur des Accords commerciaux accordée par le Congrès au Président des Etats-Unis
TSD :	Traitement spécial et différencié (en faveur des pays en développement)
UA :	Union africaine
UE :	Union européenne
UNEP/PNUÉ :	Programme des Nations Unies sur l'Environnement
UN-OHRL :	Bureau du Haut Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits Etats insulaires en développement.
USTR :	United States Trade Representative ; Représentant américain au commerce.
WWF :	World Wildlife Fund
ZEE :	Zone économique exclusive
ZES :	Zone économique spéciale
ZPE :	Zone de promotion des exportations.

Introduction

1

Les pays en développement dans les négociations de l'OMC De la périphérie vers le centre des débats

Vinod Roge

Ancien Directeur du GATT

Introduction

Ce chapitre vise deux objectifs. D'une part, il s'agit d'offrir aux futurs négociateurs, responsables de politique commerciale, chefs d'entreprise et chercheurs académiques des précisions sur la manière dont se déroulent les négociations commerciales et économiques entre les pays au sein du cadre juridique établi par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce contexte historique devrait les aider à comprendre et à apprécier les positions exprimées par les ambassadeurs et les négociateurs de haut niveau des pays en développement dans les circonstances décrites dans ce document. D'autre part, ce chapitre devrait servir à établir une base pour faire progresser l'analyse et l'échange de points de vue sur les efforts entrepris par les pays en développement pour renforcer leurs positions de marchandage au moyen de consultations au sein de groupes régionaux et interrégionaux et de coalitions autour de sujets particuliers, afin de renforcer leur participation effective dans les activités et les négociations convenues sous l'égide de l'OMC.

La Première partie présente au lecteur le système commercial multilatéral fondé sur les règles de l'OMC. La Deuxième partie offre un tour d'horizon sur les détails du lancement du Cycle de Doha pour le développement, les raisons de la réticence initiale des pays en développement à accepter le lancement de nouvelles négociations et les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de conclure le Cycle de Doha, même dix ans après son lancement.

La Troisième partie offre un survol des résultats obtenus à ce jour au cours des négociations sur la libéralisation des échanges de produits agricoles et non agricoles, les services, les règles et les autres sujets à l'ordre du jour. On y trouve également une brève description des raisons qui ont conduit à l'impasse actuelle des négociations.

La Quatrième partie offre un aperçu de l'évolution des modèles stratégiques et des tactiques adoptés par les pays en développement pour renforcer leurs positions de marchandage face aux pays développés et les stratégies qu'ils ont appliquées pour faire avancer leurs positions communes et individuelles au cours des négociations actuelles du Cycle de Doha, au moyen de consultations au sein de groupes régionaux et interrégionaux et de coalitions autour de sujets spécifiques, cédant ensuite la place à des groupes de consultations élargis comprenant tous les pays en développement membres de l'OMC. Elle propose aussi une évaluation du degré de réussite de cette stratégie pour atteindre ses objectifs et essaie de tirer des leçons pour l'avenir de son application.

Enfin, la Cinquième partie présente les propositions actuellement sur la table pour arriver à conclure les négociations du Cycle de Doha, qui devaient durer trois ans mais qui entreront bientôt dans leur onzième année. Elle contient également certaines observations sur les répercussions possibles qu'un échec des négociations pourrait avoir sur la conduite de négociations futures à l'OMC.

Première partie

Caractéristiques principales du système commercial multilatéral : rôle et fonctions

Le système commercial multilatéral de l'OMC fondé sur des règles a progressivement évolué sur une période de presque six décennies et est en constante mutation. L'adoption en 1948 de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) fut le premier pas vers la mise en place de règles sur le commerce des marchandises. Depuis lors, de nombreux accords connexes, clarifiant les règles du GATT, compte tenu de l'expérience accumulée dans sa mise en œuvre et visant à le rendre mieux adapté aux besoins commerciaux et de développement des pays en développement ont été adoptés. En 1995, le cadre et l'étendue des règles, qui jusqu'alors ne couvraient que le commerce des marchandises, se sont vus élargir, avec l'inclusion des échanges de services et des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Afin de chapeauter le nouveau système élargi, une nouvelle organisation, l'OMC a vu le jour. Ainsi, le GATT a disparu en tant qu'entité indépendante pour devenir une partie intégrante du système de l'OMC.¹

L'effet du changement de la position des pays en développement sur la politique commerciale et sur leur adhésion à l'OMC

Après l'instauration du GATT en 1948 et jusque vers le milieu des années 70, de nombreux pays en développement affichaient leur scepticisme à l'égard des règles du système commercial, doutant qu'elles puissent les aider à promouvoir leur développement économique. Cela était dû en grande partie au fait que ces pays appliquaient des politiques de substitution des importations pour promouvoir leur développement, en ayant recours à toute une série de droits de douane et autres mesures visant à protéger leurs entreprises

nationales. Ces politiques de substitution des importations étaient très éloignées de l'approche du GATT, qui préconisait l'ouverture et la libéralisation des marchés pour favoriser la croissance économique en exposant l'industrie nationale à la concurrence étrangère afin de lui permettre de devenir compétitive sur les marchés internationaux.

Au début des années 80 cependant, l'approche des pays en développement a évolué, face aux limites des politiques de substitution des importations qui commençaient à se faire sentir et nombre d'entre eux se sont mis à réformer leurs politiques par l'ouverture et la libéralisation des marchés pour promouvoir la croissance par les exportations. Etant donné que les politiques de promotion des exportations étaient largement concordantes avec la philosophie et l'approche du GATT, de plus en plus de pays en développement ont adhéré au système. Ainsi, plus de deux tiers des 153 pays membres de l'OMC aujourd'hui sont des pays en développement et quelque 20 autres pays en développement sont actuellement engagés dans le processus d'adhésion.

Le rôle de l'OMC

En tant qu'organisation, l'OMC est chargée de la surveillance permanente de l'application par ses membres des règles du système commercial multilatéral qu'elle a créé. Elle permet également à tout pays membre qui considère qu'un autre pays est en infraction de ses engagements au titre de ces règles, d'engager une procédure auprès de l'Organe de règlement des différends (ORD) afin de trouver des solutions lorsque les consultations bilatérales ou multilatérales n'ont pas permis de régler la question. Les décisions de l'ORD sont contraignantes ; le pays déclaré en infraction de ses obligations étant obligé de démanteler les mesures jugées contraires aux règles.

En plus d'offrir un cadre juridique pour la bonne marche du commerce international et pour le règlement des différends, le système du commerce international invite instamment les pays membres à poursuivre les négociations. L'objectif premier de telles négociations périodiques consiste à poursuivre la libéralisation commerciale en réalisant des réductions tarifaires accrues et en réduisant toujours plus les obstacles non tarifaires aux échanges. Ces négociations permettent aussi d'améliorer les règles existantes et d'adopter des règles dans de nouveaux domaines.

Huit Cycles de négociations commerciales multilatérales ont eu lieu entre la création du GATT en 1948 et celle de l'OMC en 1995 (voir Tableau 1). Les cinq premiers Cycles se sont penchés presque exclusivement sur les tarifs douaniers. A partir du Kennedy Round (1964-67), l'attention a commencé à se porter sur les obstacles non tarifaires (ONT), considérés de plus en plus comme des entraves majeures à l'expansion des échanges, suite aux progrès réalisés en matière de réduction des tarifs douaniers.

La plupart de ces obstacles proviennent des différences entre les pays sur l'application des lois et règlements qu'ils adoptent au niveau national pour régir leurs importations. Afin d'assurer l'uniformité des pratiques, des accords précisant les principes et les règles généraux à appliquer par les pays membres dans la détermination de la valeur en douane de leurs importations et dans l'application des mesures antidumping ont été adoptés lors du Kennedy Round. Ces accords furent révisés au cours du Tokyo Round, et de nouveaux furent adoptés dans des domaines tels que les subventions et les

Tableau 1 : Les Cycles commerciaux du GATT			
Année	Lieu/Nom	Domaines couverts	Nombre de pays
1947	Genève	Tarifs douaniers	23
1949	Annecy	Tarifs douaniers	13
1951	Torquay	Tarifs douaniers	38
1956	Genève	Tarifs douaniers	26
1960-1961	Genève (Dillon Round)	Tarifs douaniers	26
1964-1967	Genève (Kennedy Round)	Tarifs douaniers et mesures antidumping	62
1973-1979	Tokyo (Tokyo Round)	Tarifs douaniers, mesures non tarifaires, adoption de la Clause générale d'habilitation	102
1989-1994	Punta del Este (Uruguay Round)	Tarifs douaniers, mesures non tarifaires, règles, services, propriété intellectuelle, règlement des différends, textiles, agriculture, création de l'OMC	123

mesures compensatoires, les obstacles techniques au commerce, les marchés publics et les procédures de licences à l'importation.

Au cours du Cycle de l'Uruguay, la plupart de ces accords furent révisés et modifiés en fonction de l'expérience acquise dans leur mise en œuvre. De plus, un nouvel accord sur les mesures de sauvegarde, élaboré sur la base des articles du GATT relatifs aux situations de sauvegarde en cas d'urgence lors d'augmentations soudaines des importations fut adopté.

Le Cycle d'Uruguay a introduit une modification importante concernant ces accords. Avant le Cycle d'Uruguay, l'adhésion à ces accords se faisait sur une base volontaire. Il s'en était suivi une abstention de la part d'un grand nombre de pays en développement qui considéraient qu'ils n'étaient pas en mesure d'accepter les procédures et les engagements supplémentaires que cela aurait occasionné. L'Accord de Marrakech qui a institué l'OMC a changé la donne en précisant que vu que le système de l'OMC était un « engagement unique », tous les accords négociés sous l'égide de l'OMC seraient des « accords multilatéraux », impliquant un caractère obligatoire pour tous les pays membres. Cependant, cette règle ne s'applique pas aux accords « plurilatéraux », qui peuvent être négociés entre un nombre limité de pays ayant au préalable obtenu l'autorisation de la part de tous les pays membres. Il n'existe actuellement que deux accords « plurilatéraux », à savoir l'Accord sur les marchés publics et l'Accord sur la technologie de l'information.

Les clauses spéciales en faveur des pays en développement

Le système multilatéral de l'OMC reconnaît que les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA), risquent de ne pas pouvoir bénéficier pleinement du système fondé sur des règles à moins que des efforts soient faits pour leur assurer une part de la croissance du commerce international qui soit proportionnelle à leurs besoins de développement économique. Afin d'aider les pays en développement à bénéficier du système dans la promotion de leur développement économique, plusieurs clauses spéciales en leur faveur ont été incluses dans les instruments juridiques.

Dans l'ensemble, ces clauses peuvent être classées en trois groupes :

- Les principes, directives et règles dont il faut tenir compte au cours des négociations ;
- L'octroi d'un accès préférentiel par les pays développés aux importations en provenance des pays en développement ; et
- Le traitement spécial et différencié (TSD) des pays en développement dans l'application des règles.

L'organisation des travaux de l'OMC

La Conférence ministérielle est l'organe suprême de prise de décisions qui supervise tous les travaux de l'OMC. L'Accord de Marrakech instituant l'OMC stipule que les pays membres doivent se réunir au niveau ministériel au moins tous les deux ans pour superviser les travaux effectués au cours des deux années écoulées et adopter un programme de travail pour les deux ans à venir. Entre deux Conférences ministérielles c'est le Conseil général qui est chargé de mener à bien les fonctions de l'OMC. L'ORD s'occupe des différends et l'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC) exerce le suivi des politiques commerciales de chacun des pays membres. Trois organes subsidiaires, le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Conseil des ADPIC), ainsi que le Conseil du commerce des services fonctionnent sous l'égide du Conseil général. Il existe également plusieurs comités permanents, comme le Comité du commerce et du développement, le Comité du commerce et de l'environnement et le Comité des finances, du budget et de l'administration, qui font rapport directement au Conseil général. Les comités qui supervisent la mise en œuvre des accords, comme ceux de la valeur en douane, des obstacles techniques au commerce, des mesures sanitaires et phytosanitaires ainsi que des pratiques antidumping, font rapport au Conseil du commerce des marchandises, qui à son tour, fait rapport au Conseil général.

Par ailleurs, des groupes de travail sont souvent constitués afin d'étudier et d'analyser des sujets spécifiques, comme le commerce et la finance, ou le commerce et l'investissement. Quelque 40 conseils, comités, sous-comités et groupes de travail se réunissent sous l'égide de l'OMC. Ces organes sont ouverts à tous les pays membres de l'OMC, qui peuvent y participer.

Prise de décisions par consensus

Toutes les décisions de l'OMC sont prises par consensus, que ce soit au niveau des comités et des groupes de travail ou de ceux des conseils ou du Conseil général, ainsi que des Conférences ministérielles. Le consensus ne signifie pas que toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité. En fait, un consensus est sensé être atteint lorsque l'on constate un large soutien de la part des membres pour une décision et ceux qui ne sont pas d'accord acceptent de ne pas exprimer leur opposition lors de l'adoption d'une décision.

Consultations lors de réunions du Salon vert

Depuis les premiers jours du GATT il était reconnu que pour parvenir à un consensus, il était utile de réunir un groupe limité de délégations-clés ayant des vues distinctes sur les sujets en question. Ces réunions se tenaient initialement dans le salon de conférence

du Directeur général, qui est tapissé de papier vert. C'est ainsi que ces réunions ont été appelées « réunions du Salon vert », un jargon qui a survécu, même si ces réunions ne se tiennent pas toujours en ce lieu, et sont organisées non seulement par le Directeur général, mais aussi par les présidents des divers conseils ou comités à la recherche d'un consensus. De telles réunions ont parfois lieu ailleurs qu'à Genève, lors de Conférences ministérielles, ou en même temps que celles-ci.

La procédure suivie pour parvenir à un consensus en organisant des consultations entre un groupe restreint de pays a, par le passé, suscité certaines controverses. Des efforts considérables ont été entrepris ces dernières années pour améliorer la procédure utilisée pour organiser de telles réunions. Afin de garantir la présence de représentants de pays en développement issus des diverses régions et une représentation juste et équitable des pays en développement, les présidents des groupes régionaux et interrégionaux de pays en développement qui ont vu le jour à Genève, comme le Groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), le Groupe des pays africains, le Groupe des pays les moins avancés (PMA) et celui des Petites économies vulnérables (PEV) sont invités à nommer deux ou trois de leurs membres expérimentés dans les domaines et les sujets en question, pour qu'ils prennent part aux discussions.

Le cadre institutionnel permettant de superviser le lancement des négociations et leur avancement

Ce sont les Conférences ministérielles qui prennent la décision de lancer de nouveaux cycles de négociations sur la base de travaux préparatoires qui peuvent durer de deux à quatre ans.

Depuis l'époque du GATT il est de pratique courante d'établir un cadre institutionnel séparé pour superviser les négociations, lorsque la décision est prise de lancer un nouveau cycle de négociations. Les déclarations de lancement des négociations impliquent généralement la création d'un Comité des négociations commerciales composé de tous les pays membres de l'OMC, qui guide et supervise l'avancement des travaux. C'est le Directeur général qui a la charge de présider cet organe directeur depuis le Cycle d'Uruguay. Des groupes de négociation séparés sont constitués pour négocier sur des sujets inscrits à l'ordre du jour du cycle. Ainsi pour l'actuel Cycle de Doha, des groupes de négociation distincts ont été institués pour les négociations concernant les produits agricoles, les produits non agricoles, le commerce des services, la facilitation des échanges et les questions concernant les règles. Des ambassadeurs, choisis en fonction de leurs connaissances et expertise sur les sujets ouverts à la négociation, sont généralement nommés pour présider ces groupes de négociations.

Le secrétariat

Le secrétariat de l'OMC est dirigé par un Directeur général, élu pour un mandat de quatre ans par les pays membres. Le Directeur général choisit les Directeurs généraux adjoints (actuellement quatre) des différentes régions en fonction de leur expérience, de leurs capacités et de leur expertise dans le droit et les pratiques de l'OMC. Le secrétariat est composé de divisions, chacune gérée par un directeur.

Le rôle du secrétariat est toutefois limité par rapport à ceux d'autres organisations internationales comme le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque Mondiale. Son rôle principal consiste à assurer le support technique et logistique aux pays membres.

Cela inclut l'organisation des réunions des organes directeurs, la préparation des documents de base requis par les comités et conseils, et les rapports des discussions tenues au cours des réunions. Le secrétariat dispose d'un pouvoir d'initiative très limité.² Ni le secrétariat, ni le Directeur général ne sont habilités à proposer de nouveaux sujets de discussion ou à recommander de soumettre un cas particulier à l'Organe de résolution des différends de l'OMC pour examen, même s'ils considèrent qu'un pays est en infraction par rapport aux règles de l'OMC.

Deuxième partie

Les négociations en cours du Cycle de Doha pour le développement : évolution à ce jour et raisons de l'impasse

La période précédant le lancement

Ayant complété ce tour d'horizon général sur le rôle crucial joué par l'OMC dans les relations commerciales internationales et sur le fonctionnement du système, nous abordons maintenant les raisons de la réticence des pays en développement envers le lancement d'un nouveau cycle de négociations ; les raisons pour lesquelles ils ont finalement été persuadés d'accepter le lancement du nouveau Cycle de négociations commerciales multilatérales à Doha en 2001 ; et enfin pourquoi il s'est avéré impossible à ce jour de conclure le Cycle de Doha même après dix ans de négociations.

Avec l'institution de l'OMC lors de la conclusion du Cycle d'Uruguay, les pays en développement se sont trouvés confrontés à l'obligation d'adopter au niveau national non seulement le cadre juridique et administratif nécessaire pour la mise en œuvre des articles du GATT et de ses accords complémentaires, mais aussi de ceux de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Ils se sont aussi rendu compte qu'il leur faudrait du temps pour se conformer aux nouvelles obligations résultant de leur intégration plus avant dans le système commercial multilatéral. Cependant, au cours de la première Conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996), certains pays développés ont proposé que soit lancé dans un futur proche un nouveau cycle de négociations couvrant de nouveaux domaines. Les Etats-Unis ont proposé que l'ordre du jour du futur cycle comporte des négociations sur les marchés publics, alors que l'UE poussait pour l'inclusion de la facilitation des échanges. L'UE voulait également inclure le commerce et l'investissement, et le commerce et la politique de la concurrence, en dépit des réticences des Etats-Unis à propos de ces deux sujets. De nombreux pays en développement se sont montrés carrément opposés à ces propositions. En fin de compte, les pays membres de l'OMC ont accepté de mettre en place des groupes de travail chargés d'examiner si ces sujets pouvaient être inclus dans les négociations. Ces quatre sujets ont par la suite été surnommés les « questions de Singapour ».

La Réunion ministérielle de Genève (1998)

A la Conférence ministérielle suivante, qui s'est tenue à Genève en mai 1998 à l'occasion du 50^e anniversaire du système commercial multilatéral, les pays en développement ont affiché une résistance accrue envers ces propositions. La plupart ont fait connaître leurs objections à l'inclusion des questions de Singapour à l'ordre du jour des négociations.

Menés par l'Inde, plusieurs pays en développement ont souligné qu'ils étaient dans l'incapacité de remplir leurs obligations découlant du Cycle d'Uruguay. Il était donc nécessaire selon eux, d'examiner les difficultés auxquelles ils faisaient face dans l'application de leurs obligations issues du Cycle précédent et de considérer si des arrangements étaient nécessaires au niveau du traitement spécial et différencié (TSD), avant de décider de se lancer dans de nouvelles négociations.

La Conférence ministérielle de Seattle (1999)

Les divergences de vues entre les pays participants, principalement l'opposition des pays en développement à l'introduction des questions de Singapour, ont empêché la conclusion de tout accord sur le lancement de nouvelles négociations et sur leur éventuel ordre du jour à la Conférence ministérielle de Seattle en 1999.

Bien qu'aucune décision n'ait été prise pour lancer le nouveau cycle, les pays membres de l'OMC ont décidé d'ouvrir des négociations sur la libéralisation des échanges de produits agricoles et des services début 2001. Cette décision fut prise conformément à l'Accord sur l'agriculture (AsA) et à l'AGCS, dans lesquels il était convenu que les membres de l'OMC reprendraient les négociations pour poursuivre la libéralisation dans ces domaines dans les cinq ans suivant leur mise en œuvre, soit avant le 1^{er} janvier 2001.

Le lancement du Cycle de Doha et les premiers développements

Un nouveau Cycle de négociations concernant une liste de questions fut finalement lancé au cours de la Conférence ministérielle de Doha tenue en novembre 2001, avec pour objectif de conclure les négociations avant le 1^{er} janvier 2005. Les pays développés, afin de neutraliser toutes les objections, se sont engagés à mettre en place toutes les mesures possibles au cours du Cycle pour faciliter la promotion du développement économique. C'est pour cela que le Cycle de Doha a été surnommé le « Cycle du développement ». L'ordre du jour du Cycle inclut des directives générales sur la manière de prendre en compte les dimensions du développement dans la libéralisation accrue des échanges de biens et de services et dans l'adoption de nouvelles règles. En particulier, les pays développés sont invités à réduire en priorité les tarifs douaniers et autres obstacles entravant le commerce des pays en développement. Il y est précisé en plus, que le TSD devrait être appliqué aux pays en développement, les pays développés s'engageant à réduire les tarifs douaniers et autres obstacles qu'ils appliquent aux importations en provenance de ces pays selon le principe des concessions exigeant « une réciprocité qui ne soit pas totale ».

La Conférence ministérielle de Cancun (2003)

En dépit de l'opposition de certains pays en développement envers les quatre « questions de Singapour », celles-ci figuraient à l'ordre du jour de la réunion. A noter que ces questions devaient seulement figurer pour étude et analyse, la décision concernant l'ouverture de négociations sur ces sujets au sein du Cycle de Doha devant intervenir ultérieurement. La réunion de Cancun n'ayant pas pu s'accorder sur cette question face à l'opposition des pays en développement, les consultations qui s'en suivirent à Genève, aboutirent en juillet 2004 à l'accord prévoyant l'abandon de l'ordre du jour des négociations de trois des questions de Singapour –liens entre commerce et investissement, interaction du commerce et de la politique de la concurrence et la

Encadré I : Principaux domaines inclus à l'ordre du jour du Cycle de Doha

Agriculture

Poursuite des négociations engagées en 2000, en application des objectifs de l'Accord sur l'agriculture, afin de parvenir à :

- assurer des progrès substantiels quant à l'accès aux marchés ;
- éliminer progressivement tous les types de subventions à l'exportation ;
- réduire substantiellement les mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges.

Accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA)

Ouverture des négociations afin de :

- réduire et, le cas échéant, éliminer les tarifs douaniers y compris les pics tarifaires, les crêtes tarifaires, ainsi que la progressivité des droits ;
- mettre un terme aux mesures non tarifaires.

Services

- Poursuivre les négociations lancées en janvier 2001 conformément aux dispositions de l'AGCS

ADPIC

Les négociations auront pour objectif de :

- trouver des solutions aux problèmes des pays n'ayant pas de capacités ou ayant des capacités insuffisantes pour appliquer effectivement les dispositifs de licences obligatoires prévues à l'ADPIC ;
- compléter les négociations pour la mise en place d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et spiritueux ;
- examiner les relations existant entre les ADPIC et les Conventions sur la biodiversité et les questions relatives à la protection du savoir traditionnel et du folklore.

Commerce et environnement

- Négociations visant à améliorer la relation entre les règles de l'OMC et les obligations spécifiques en matière de commerce contenues dans les accords multilatéraux sur l'environnement ;
- Négociations visant à libéraliser le commerce des biens et services environnementaux ;
- Poursuite des travaux sur l'effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés ;
- Examen des dispositifs concernés de l'ADPIC et des obligations d'étiquetage pour des raisons environnementales.

Règles de l'OMC

- Clarification des règles de l'Accord sur les pratiques d'antidumping et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ;
- Clarification et amélioration de la discipline OMC sur l'utilisation des subventions pour la pêche ;
- Améliorations relatives aux règles de l'OMC s'appliquant aux accords commerciaux régionaux.

Facilitation des échanges

Les négociations visent à clarifier et à améliorer les aspects concernés de :

- l'Article V relatif au commerce de transit ;
- l'Article VIII sur les commissions et les formalités liées à l'importation et à l'exportation ;
- l'Article X, dont les dispositions concernent la publication et l'administration des règles visant à accélérer le mouvement, la libération et le contrôle des marchandises en transit.

Sources : Déclaration ministérielle de Doha 2001 WT/MIN(01) 1^{er} décembre, 20 novembre 2001 ; et Déclaration ministérielle de Hong Kong 2005 WT/MIN/105, 22 décembre 2005.

transparence dans les marchés publics- pour n'engager les négociations que sur la facilitation des échanges. Le sujet fut inclus à l'ordre du jour des négociations avec l'engagement ferme de la part des pays développés que l'assistance technique nécessaire serait fournie aux pays en développement pour leur permettre d'acquérir les capacités requises pour appliquer les nouvelles règles qui seraient adoptées en vue de faciliter les échanges.

La réunion ministérielle de Hong Kong (2005)

Une solution de compromis permit aux pays membres de l'OMC de se mettre d'accord sur un cadre élargi définissant les modalités pouvant être appliquées dans les négociations concernant la libéralisation des échanges de produits agricoles et non agricoles, et sur les autres domaines inclus dans les négociations à la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005. L'Encadré I donne un aperçu des nombreux domaines de négociations, découlant des décisions adoptées à Hong Kong.

Lenteur de l'avancement des négociations

Après la réunion ministérielle de Hong Kong, les négociations se sont poursuivies sur les modalités (ou règles de procédure) devant être adoptées pour les négociations sur la poursuite de la libéralisation des échanges de produits agricoles et non agricoles, des services, la facilitation des échanges et l'amélioration des règles concernant l'application de l'Accord sur les pratiques antidumping et les autres sujets relatifs aux règles inclus à l'ordre du jour du Cycle de Doha.

Poursuite des négociations dans de petits groupes ministériels (2006)

Cependant, les négociations se poursuivaient à une cadence très lente et elles furent même formellement suspendues ou sujettes à de longues pauses, à cause des différences d'opinion et des impasses. Au début de 2006, les ministres appartenant au Groupe des six (G6) pays membres (l'Australie, le Brésil, les Etats-Unis, l'Inde, le Japon et l'Union européenne) ont commencé à se réunir afin d'essayer de faire avancer les négociations, en particulier sur les modalités des négociations sur les produits agricoles et non agricoles. Toutefois, ces réunions n'ont guère contribué à résoudre les questions sur lesquelles butaient les négociations et en juillet 2006 Pascal Lamy, le Directeur général de l'OMC, qui présidait ces réunions, décida de suspendre les négociations. L'année suivante une autre initiative visant à faire progresser les négociations (cette fois par un groupe plus restreint des ministres du Brésil, des Etats-Unis, de l'Inde et de l'UE) prit fin en juin.

La mini-réunion ministérielle de juillet 2008

Après avoir exprimé sa frustration face à l'absence de progrès dans ces efforts cherchant à résoudre les problèmes, le Directeur général décida de clôturer les réunions de petits groupes ministériels pour relancer les négociations à Genève sur une base multilatérale au niveau des ambassadeurs. A la mi-juin 2008, ce processus multilatéral avait atteint un large consensus sur les modalités des négociations sur les produits agricoles et non agricoles. En conséquence, le Directeur général Pascal Lamy décida de convoquer une mini-réunion ministérielle à Genève du 21 au 29 juillet 2008, à laquelle 39 ministres furent invités à participer.

L'élection présidentielle américaine, prévue pour novembre 2008, était un autre facteur qui a influencé la décision de tenir une Conférence ministérielle. Certaines délégations craignaient que si le paquet d'accords sur les modalités n'était pas adopté avant l'élection, la nouvelle administration américaine risquait de rouvrir les négociations sur certaines questions. Alors qu'un large consensus semblait se dessiner sur de nombreux sujets, la réunion échoua lors de sa dernière session, à cause de sérieuses divergences intervenues sur des questions techniques, principalement au sujet des modalités des négociations sur les produits agricoles. L'échec de la réunion fut le signal que toute reprise des négociations ne pourrait avoir lieu avant que la nouvelle administration américaine se mette en place en janvier 2009 et que les élections dans d'autres pays, notamment en Inde aient eu lieu. Cependant, ces espoirs furent encore une fois déçus, lorsque l'économie mondiale entra en récession suite à la crise financière mondiale.

L'impact de la crise financière

A fin 2008 l'attention des dirigeants du monde se détourna de l'objectif de conclusion du Cycle de Doha vers la recherche de solutions aux graves problèmes créés par la crise financière mondiale. Afin d'aider les producteurs agricoles et les industriels touchés de plein fouet par le ralentissement de l'activité économique, les pays commencèrent à appliquer des mesures protectionnistes. Le Directeur général de l'OMC, les dirigeants de la Banque mondiale et du FMI, ainsi que plusieurs économistes de renom firent remarquer que l'une des solutions pour remédier au ralentissement économique mondial consistait à conclure le Cycle de négociations commerciales le plus vite possible. Les dirigeants politiques du monde ont fait connaître leur accord de principe. La nécessité de relancer les négociations commerciales a été confirmée à chacune des réunions importantes auxquelles assistaient les chefs d'Etat ou les ministres du Commerce pour considérer les mesures destinées à régler la crise financière, mais il était évident que la plupart des pays n'avaient pas la volonté politique nécessaire pour prendre des mesures les engageant à libéraliser encore plus leurs échanges commerciaux et à ouvrir leurs économies à la concurrence étrangère aussi longtemps que des signes évidents de reprise économique ne se manifesteraient pas.

Troisième partie

Bref survol des résultats des négociations et état des lieux

Après avoir décrit le processus de négociations jusqu'à ce jour et les facteurs politiques et économiques responsables du retard inégal pris dans la conclusion des négociations, la section qui suit présente un résumé des progrès obtenus jusqu'ici dans les domaines suivants :

- a)- L'accès aux marchés : les produits agricoles et non agricoles, ainsi que les services ;
- b)- Les règles : la facilitation des échanges, les ADPIC et les autres règles (antidumping, subventions et arrangements régionaux) ; et
- c)- Les questions transversales : le TSD, l'érosion des préférences, le commerce et l'environnement et la révision du règlement des différends.

En premier lieu, cette section offre un large aperçu sur l'état des lieux de chacun des domaines mentionnés ci-dessus. Vient ensuite une présentation des sujets sur lesquels des divergences de vues existent encore et qui ont contribué à l'impasse des négociations. Le résumé des résultats présenté ci-dessous devrait permettre de mieux comprendre les points de vue et positions des ambassadeurs, tels qu'ils apparaissent dans les Chapitres suivants, qui mettent en lumière l'évolution des négociations, la stratégie et les tactiques adoptées par les pays en développement pour essayer d'atteindre leurs objectifs au cours des négociations.

L'Accès aux marchés : Les produits agricoles et non agricoles et les services

Général

Les modalités de négociation adoptées envisageaient que les négociations concernant les produits agricoles et non agricoles se feraient sur la base d'une formule offrant des réductions tarifaires linéaires sur tous les droits de douane. Dans le domaine des échanges de services, toutefois, il était convenu que les négociations auraient lieu sur la base de procédures d'offres et de demandes.

Les produits agricoles³

Les négociations dans le domaine agricole ont convergé sur trois questions : les tarifs douaniers, les subventions internes ayant des effets de distorsion des échanges et les subventions à l'exportation.

Tarifs douaniers

Il est maintenant généralement admis que les droits de douane devraient être abaissés sur la base d'une « formule étagée » impliquant des coupes proportionnellement plus importantes pour les droits de douane élevés. En application de cette formule, les pays développés devraient appliquer en moyenne générale des réductions tarifaires de l'ordre de 54% ; contre des réductions de 34% en moyenne pour les pays en développement. Les PMA quant à eux, sont exemptés de toute réduction. Les petites économies vulnérables (PEV) disposent d'une flexibilité d'appliquer ou non la formule si leurs réductions tarifaires moyennes sont d'au-moins 24%.

Produits sensibles

Les pays développés ont la possibilité de désigner 4% de leurs lignes tarifaires comme concernant des « produits sensibles ». Ceux-ci pourront être exclus des réductions tarifaires ou subir des réductions inférieures à celles préconisées par la formule. Les pays en développement sont habilités à désigner un tiers de plus de telles lignes tarifaires.

Produits spéciaux

A part les produits sensibles, les pays en développement peuvent désigner 12% de leurs lignes tarifaires en tant que « produits spéciaux » pour lesquels ils considèrent que les niveaux de protection sont nécessaires pour assurer leur sécurité alimentaire, leurs moyens d'existence et pour promouvoir le développement rural. Des réductions tarifaires peuvent être exclues pour 5% de ces lignes tarifaires. Toutefois, ces pays devraient s'assurer que les réductions tarifaires moyennes opérées sur ces produits ne

sont pas inférieures à 10-14% en lieu et place du niveau moyen de 34% qu'ils doivent concéder pour le reste de leurs tarifs douaniers. Les PEV disposent d'une flexibilité pour désigner comme produits spéciaux autant de produits qu'ils le désirent aussi longtemps qu'ils maintiennent le niveau de réductions tarifaires général à 24% sur tous leurs tarifs.

Mesures de sauvegarde spéciales

Les pays en développement disposent en plus de la possibilité d'appliquer des mesures dites « de sauvegarde spéciales » en cas d'une augmentation spécifiée des importations de produits agricoles (volume de déclenchement) ou si, au niveau d'une cargaison, le prix à l'importation de ces produits devait chuter en dessous d'un prix de référence (prix de déclenchement). En clair, ces pays peuvent appliquer un tarif douanier additionnel si le volume du niveau moyen de leurs importations d'un produit agricole dépasse la moyenne de leurs importations de l'année précédente d'un pourcentage spécifique, ou si le prix de ces importations chute en dessous d'un niveau déclencheur équivalent à 85% du prix mensuel d'importation NPF moyen du produit agricole en question sur les périodes les plus récentes au cours des trois dernières années. Ce mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) peut être appliqué sur la base des déclencheurs de prix et de volume sans avoir à établir que l'augmentation des importations porte préjudice aux producteurs nationaux, comme c'est le cas actuellement dans l'Accord sur les sauvegardes. Ainsi, en cas d'augmentation du volume de 110%, le taux consolidé peut être accru de 25% ou 25 points de pourcentage. Au cas où le volume augmenterait de 115%, le taux consolidé courant peut être accru de 40% ou 40 points de pourcentage, en choisissant le niveau le plus élevé des deux ; et si l'augmentation atteignait 135% ou plus, le droit additionnel imposable serait de 50% ou de 50 points de base, soit le niveau le plus élevé des deux.

Ces droits additionnels seraient applicables par les pays en développement dans la période postérieure au Cycle de Doha en prenant pour base les taux consolidés les plus bas issus de l'application des réductions accordées aux taux consolidés existants (Uruguay Round). Les opinions diffèrent sur le fait de savoir si le taux résultant des droits additionnels imposés au titre des mesures de sauvegarde spéciale pourraient dépasser les taux consolidés actuels. Les pays développés, en particulier les Etats-Unis, sont d'avis que les taux résultants ne devraient en aucun cas dépasser les taux consolidés issus des réductions accordées lors du Cycle d'Uruguay et sur la base desquels les réductions seraient accordées au cours de l'actuel Cycle de négociations. En revanche, les pays en développement soutiennent que toute réduction de la sorte du niveau des droits serait contraire à l'objectif fondamental des mesures de sauvegarde spéciales et se sont opposés à l'inclusion de tels dispositifs parmi les règles concernant l'application de ces mesures. Il existe aussi des différences de vues entre les pays développés et en développement sur l'étendue des droits additionnels mentionnés ci-dessus qui peuvent être imposés sur la base des volumes de déclenchement. Ces différences étaient l'une des raisons principales de l'échec de la mini-réunion ministérielle de juillet 2008.

Les subventions ayant des effets de distorsion des échanges

Les subventions internes

En ce qui concerne les mesures de soutien internes accordées par les pays développés ayant des effets de distorsion des échanges, il a été convenu que pour les taux consolidés

définitifs de Mesures globales de soutien (MGS) dépassant 40 milliards de dollars des Etats-Unis, ceux-ci pourraient être réduits de 70%, (UE) ; de 60% lorsque la MGS finale dépasse 15 milliards de dollars (Japon et Etats-Unis) et que pour les montants de MGS totale inférieure à 15 milliards, ceux-ci devraient être réduits de 45%. Quant aux pays en développement offrant de telles subventions, ils devraient les réduire de 30%.

Pour ce qui est des subventions de catégorie bleue, la définition de ces subventions se voit modifiée afin d'y inclure non seulement les aides destinées à réduire la production des céréales ou de bétail, mais aussi certains types de programmes non limitatifs de la production. L'utilisation de ces subventions élargies serait toutefois limitée à 2,5% de la valeur moyenne de la production totale au cours de la période 1995-2000. Pour les pays en développement, cette limite serait de 5%. De plus, l'utilisation de telles subventions serait plafonnée produit par produit.

Les subventions à l'exportation

Il existe un consensus général pour que les pays développés éliminent l'ensemble de leurs subventions à l'exportation à fin 2013. Les pays en développement devraient abandonner ces subventions à fin 2016.

Les dispositions spéciales pour le coton

Etant donné l'importance du coton pour le commerce de certains PMA, il est convenu que les réductions concernant les subventions internes devraient être appliquées par les pays octroyant de telles subventions à un rythme accéléré par rapport aux réductions qu'ils appliquent pour leurs subventions à d'autres produits. Des accords préliminaires ont aussi été conclus pour l'élimination des subventions à l'exportation sur le coton à une date antérieure à celle qui a été convenue pour l'élimination des subventions à l'exportation d'autres produits.

Les produits non agricoles (industriels)⁴

Tarifs douaniers

Dans ce domaine les négociations visaient à assurer des abaissements tarifaires et à éliminer les mesures non tarifaires. Il est convenu que les droits appliqués aux produits industriels devraient être réduits selon la « formule suisse ». L'ampleur des réductions obtenues avec cette formule dépend du coefficient utilisé. Par exemple, un droit de 10 serait réduit à 4,4 si l'on utilise un coefficient de 8. Le taux restant serait de 7,1 si un coefficient plus élevé de 25 était utilisé.

Il est convenu que les pays développés devraient appliquer un coefficient de 8. Quant aux pays en développement, ils demandaient qu'un coefficient de 30 ou plus leur soit accordé, afin d'appliquer pleinement le principe selon lequel leur contribution devrait correspondre à « une réciprocité qui ne soit pas totale ». La solution de compromis qui est à l'étude donnerait à ces pays la possibilité d'appliquer l'un des trois coefficients suivants : 20, 22 ou 25. La flexibilité qui leur est donnée d'exclure des lignes tarifaires des réductions de tarifs douaniers ou de droits consolidés ou d'appliquer des réductions moindres varie selon le coefficient utilisé. Les pays qui utiliseraient un coefficient de 20 pourraient appliquer des réductions inférieures à celles préconisées par la formule sur 14% de leurs lignes tarifaires, à condition que leurs importations sous ces lignes tarifaires

ne dépassent pas 16% de l'ensemble de leurs importations de produits non agricoles ; ceux qui utiliseraient un coefficient de 22 pourraient appliquer des réductions inférieures à celles préconisées par la formule sur 10% de leurs lignes tarifaires, à condition que celles-ci ne dépassent pas 10% de l'ensemble de leurs importations de produits non agricoles. Enfin, les pays optant pour un coefficient de 25 ne se verraient accorder aucune flexibilité pour l'exclusion de produits des réductions tarifaires.

Les PMA et les PEV

Comme pour les produits agricoles, les PMA ne seraient pas tenus d'appliquer des réductions tarifaires. Il a aussi été convenu que les PEV ne seraient pas obligés d'abaisser leurs tarifs douaniers en appliquant la formule, mais qu'ils pourraient réduire leurs tarifs douaniers de manière à assurer que la moyenne ne dépasse pas un certain pourcentage s'ils acceptent de consolider toutes leurs lignes tarifaires. Ainsi, un pays appartenant au groupe des PEV ayant consolidé moins de 20% de ses droits, ne se verrait obligé de réduire ses tarifs douaniers que de 5% en moyenne sur 95% de ses lignes tarifaires, à condition qu'il s'engage à consolider toutes ses lignes tarifaires. A l'autre extrémité de l'échelle se trouvent les pays qui ont consolidé plus de 50% de leurs lignes tarifaires au départ. Ces pays devraient appliquer des réductions moyennes globales de 30%, à condition qu'ils s'engagent à consolider le restant de leurs lignes tarifaires.

Les pays ayant une portée de consolidations réduite

Il est convenu en outre que quelque 12 pays en développement, autres que les PEV, qui ont une proportion élevée de droits non consolidés, ne seraient pas obligés d'appliquer la formule, mais pourraient appliquer une réduction tarifaire de manière que leur niveau tarifaire moyen ne dépasse pas 30%, à condition que les pays ayant actuellement consolidé moins de 15% de leurs droits augmentent cette proportion à 75%, et que ceux ayant consolidé entre 15 et 35% de leurs droits augmentent la proportion de leurs droits consolidés à 80%.

Les négociations sectorielles

Le mandat de négociations de Doha dans le domaine des produits non agricoles envisage que pour certains secteurs, des négociations devraient aussi se tenir pour abaisser les tarifs douaniers au-delà de ce qui serait obtenu en appliquant la formule, et dans les cas où c'est possible, pour les éliminer totalement. Il est toutefois convenu que les pays seraient invités à participer à ces négociations sur « une base non obligatoire ». Les pays en développement participant à ces négociations obtiendraient un traitement spécial et différencié (TSD), leur octroyant, entre autres, des délais allongés pour abaisser leurs droits ou les éliminer.

Conformément à ce mandat, des propositions ont été faites, principalement par des pays développés, afin d'engager des négociations dans les secteurs suivants : les bicyclettes et leurs composants, les produits électroniques/électriques, le poisson et les produits de la pêche, les produits forestiers, les pierres gemmes et articles de bijouterie ou de joaillerie; les outils à main et machines-outils ; les soins de santé ; articles de sport; jouets; textiles, vêtements et chaussures⁵. A ce jour, tous les pays en développement sauf six se sont montrés réticents à participer à ces négociations. ⁶ Ces pays, surtout les plus développés d'entre eux, sont pressés par les pays développés de participer à ces négociations, au-moins dans deux ou trois secteurs par pays.

Les mesures non tarifaires

Dans ce domaine, il existe un large consensus pour adopter une Décision ministérielle établissant un mécanisme horizontal pour trouver des solutions au moyen de consultations et de processus de conciliations aux problèmes auxquels les pays pourraient être confrontés du fait de ces obstacles.

Les autres propositions incluses dans les négociations visent à adopter des accords spécifiques par question pour clarifier la disposition de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce sur une base produit par produit. Les contours principaux d'un tel Accord sur les besoins d'étiquetage pour les vêtements et les chaussures et les produits de voyage semblent globalement acceptables pour les pays ayant démontré un intérêt actif aux négociations. Les propositions visant à négocier de tels accords dans d'autres domaines, comme les feux d'artifice, les produits électroniques et les pièces de rechange d'automobiles, se trouvent dans des phases de négociations différentes. Il est cependant prévu que des accords sur ces sujets pourraient être conclus sous peu, une fois que l'impasse actuelle dans les négociations sectorielles sera levée.

Cependant, les positions sont très divergentes à propos de la proposition de l'Union européenne sur la nécessité d'adopter un accord sur les « taxes à l'exportation », demandant aux pays de réduire les droits qu'ils imposent sur leurs exportations et de les consolider pour éviter toute augmentation future de tels droits. Un tel accord interdirait aussi l'imposition de toutes nouvelles taxes à l'exportation.

Le commerce des services⁷

Libéralisation des échanges

Comme on l'a vu précédemment, les négociations dans le domaine des services se poursuivent sur la base de procédures de demandes et d'offres. Afin d'intensifier les négociations dans ce domaine, des procédures ont été adoptées après coup pour permettre aux pays de déposer des demandes sur une base plurilatérale et des groupes séparés par secteurs ont été constitués pour négocier entre les pays demandeurs et ceux envers lesquels ces demandes sont adressées. De plus, en juillet 2008 une réunion dénommée « conférence d'annonce d'intentions » s'est tenue au cours de laquelle les pays envers lesquels ces demandes plurilatérales étaient adressées ont été priés d'indiquer comment ils entendaient réduire les écarts entre ces demandes et leurs propres offres.

Le plus récent rapport soumis par le président du Conseil du commerce des services indique que dans la plupart des secteurs de services l'écart entre les demandes et les offres reste conséquent. L'absence de progrès est généralement attribuable au fait que les négociations dans ce domaine sont intimement liées aux progrès réalisés dans d'autres domaines de négociations, en particulier les négociations sur les produits agricoles et non agricoles et par conséquent, des progrès dans l'amélioration des offres seraient possibles si et lorsque des solutions seront trouvées aux difficultés ayant surgi dans les négociations dans ces domaines.

Plusieurs pays en développement, surtout ceux qui ont été en mesure de développer leur commerce des services ces dernières années, prennent une part active aux négociations et ont soumis des offres indiquant les secteurs dans lesquels ils seraient

prêts à entreprendre des engagements de libéralisation plus poussés. Cependant, la majorité de ces pays considère que les offres soumises par les pays développés dans les secteurs pour lesquels ils ont un intérêt d'exporter, en particuliers les services qu'ils pourraient fournir sous le Mode 4 -le mouvement des personnes physiques- sont loin d'être satisfaisantes et devraient être améliorées.

Il est convenu que les PMA ne seraient requis de prendre aucun engagement de libéralisation dans l'actuel Cycle de négociations. Ces pays insistent toutefois pour que les pays développés s'accordent en priorité à libéraliser les secteurs dans lesquels les PMA ont des intérêts commerciaux. Ils ont aussi suggéré que les pays développés devraient leur octroyer un accès préférentiel aux services et fournisseurs de services. Des négociations sont actuellement en cours pour l'adoption d'une décision octroyant des dérogations à leurs obligations NPF, pour permettre aux pays développés d'offrir un traitement préférentiel aux PMA.

Les domaines de négociations liés aux règles de l'OMC

En plus des négociations visant à améliorer l'accès aux marchés, des négociations ont lieu simultanément pour s'assurer que les réglementations internes adoptées par les pays membres sur les licences et les obligations de qualifications des fournisseurs de services n'entravent pas les échanges. Les négociations tenues jusqu'à présent ont réussi à diminuer les divergences de vues sur les dispositions incluses dans le projet de texte sur les disciplines concernant les règlements intérieurs.

D'autres domaines liés aux règles sur lesquels se tiennent actuellement des négociations concernent l'inclusion de dispositions sur les mesures de sauvegarde d'urgence, les marchés publics et l'utilisation de subventions au sein de l'AGCS.

Règles : Facilitation des échanges, antidumping et droits compensateurs, subventions à la pêche et accords commerciaux régionaux

Facilitation des échanges⁸

L'objectif principal de l'Accord sur la facilitation des échanges qui est en cours de négociation est d'accélérer le dédouanement des marchandises en invitant les gouvernements à publier les règles et règlements qu'ils appliquent aux marchandises importées et exportées et en demandant aux administrations douanières de réduire le temps requis pour dédouaner les marchandises, entre autres en n'inspectant matériellement que les marchandises comportant des « risques élevés » en application des techniques d'évaluation des risques.

L'Accord proposé reconnaît que les administrations douanières des PMA et des pays en développement peu développés peuvent manquer des compétences requises pour appliquer ces règles dans l'immédiat. Le projet dispose donc qu'avant que l'Accord ne soit opérationnel, ces pays notifieraient séparément au secrétariat de l'OMC les dispositions nécessitant des délais de mise en œuvre et celles pour lesquelles ces pays auraient besoin d'assistance technique pour acquérir les capacités nécessaires à leur application. L'Accord imposerait aux pays développés l'obligation de fournir une telle assistance technique. Un pays en développement ne serait obligé de se conformer aux

obligations du dispositif pour lequel il a demandé de l'assistance technique qu'après avoir informé le secrétariat qu'il a effectivement développé les compétences nécessaires.

Suite aux intenses négociations qui ont eu lieu, un large consensus semble se dégager sur la plupart des dispositions. Il reste encore quelques différences, mais il ne devrait pas être trop difficile de trouver un terrain d'entente au cours des futures négociations, car tant les pays développés que ceux en développement considèrent que l'adoption de l'Accord serait « gagnant-gagnant » pour tous.

Les mesures antidumping⁹

Selon les règles du GATT, l'imposition, en plus de droits de douane, de droits antidumping et compensateurs n'est autorisée que si après une enquête ouverte sur la base d'une plainte déposée par une industrie nationale il est établi que le volume accru d'importations de produits sujets au dumping ou aux subventions cause un dommage matériel à une branche de production nationale. Alors qu'avant l'établissement de l'OMC c'étaient les pays développés, principalement les Etats-Unis, l'Union européenne, le Canada et l'Australie qui étaient les principaux utilisateurs des mesures antidumping, dans la période suivante, ce sont les pays émergents, comme l'Inde, le Brésil, l'Argentine, le Mexique et d'autres qui en sont devenus les principaux utilisateurs. Avec l'augmentation de l'application de mesures antidumping, certains pays (connus par la suite comme les « membres du Groupe des amis des mesures antidumping ») ont fait pression pour qu'une révision des règles soit entreprise pour empêcher que ces mesures ne soient utilisées à des fins protectionnistes, tout en permettant leur utilisation dans des situations appropriées. Le mandat du Cycle de Doha en appelle ainsi aux pays membres à clarifier et améliorer les règles, tout en s'assurant que « les concepts fondamentaux, les principes et l'efficacité de ces instruments, lorsque de telles mesures sont justifiées, soient préservés. »

Au cours des négociations qui ont eu lieu à ce sujet, plusieurs propositions visant à modifier le texte de l'Accord antidumping (AD) ont été soumises. Il s'agissait, en particulier:

- d'améliorer les règles de l'Accord AD relatives au calcul de la marge de dumping en abandonnant la pratique dite de « réduction à zéro »,
- de rendre obligatoire la règle selon laquelle les droits antidumping appliqués devraient être inférieurs à la marge de dumping (règle du droit moindre) ;
- d'adopter des règles plus strictes pour l'abandon des droits antidumping (règle de l'extinction), et
- d'adopter des règles contre le contournement des droits antidumping par les exportateurs.

Alors qu'il semble se dégager une convergence de vues sur certains des textes juridiques qui ont été élaborés pour modifier les règles de l'Accord Antidumping des divergences importantes subsistent encore entre les divers participants sur d'autres questions. Il devrait toutefois être possible de trouver des solutions de compromis dans une période relativement courte, à condition que l'impasse qui a bloqué les négociations sur la libéralisation soit levée.

En ce qui concerne les pays en développement, les ACP et le Groupe africain ont aussi soumis une proposition –fondée sur les travaux du groupe de pays en développement du Commonwealth-, préconisant la mise en place à l’OMC d’une nouvelle facilité, capable d’offrir une assistance technique aux pays en développement pour former, entre autres, leurs autorités d’enquêtes à appliquer les mesures antidumping conformément aux dispositions de l’Accord. Une telle facilité serait également chargée d’offrir une assistance technique à plus de 50 pays en développement et PMA qui n’ont pas encore été en mesure de mettre en place un cadre juridique et institutionnel pour appliquer des mesures de défense commerciale. L’assistance servirait à établir un tel cadre là où c’est possible, en mettant sur pied des autorités d’enquête régionales, capables d’enquêter sur plainte de pays membres appartenant à des groupes économiques régionaux.

Mesures compensatoires¹⁰

L’ordre du jour du Cycle de Doha en appelle également aux pays membres à clarifier les dispositions de l’Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Conformément à ce mandat, plusieurs propositions ont été présentées afin de modifier les règles sur les subventions. Parmi les propositions avancées par les pays en développement :

- L’Inde et d’autres pays autorisés à utiliser des subventions en vertu de l’Accord, à condition que ces aides soient fonction de la « compétitivité à l’exportation », ont demandé un assouplissement du dispositif actuel pour déterminer si un produit est devenu compétitif ;
- Le Brésil a proposé une révision des règles relatives aux garanties de crédit à l’exportation afin de remédier aux situations inéquitables contenues dans le présent Accord, qui agissent au détriment des pays en développement face aux pays développés, dans l’octroi de financement pour les ventes à l’exportation de biens d’équipement importants, à cause des différences entre autres de structures de taux d’intérêt entre pas développés et pays en développement.

Compte tenu des divergences de vues entre les participants sur ces propositions et d’autres qui ont été soumises, le président du Groupe de négociation sur les règles s’est abstenu de soumettre un texte modifiant les dispositions de l’Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et a seulement présenté un rapport soulignant les diverses opinions exprimées par les participants.

Subventions à la pêche¹¹

La Déclaration de Doha en appelle aussi aux pays membres à clarifier et améliorer les disciplines existantes de l’OMC sur les subventions aux pêcheries. La décision d’inclure les subventions aux pêcheries à l’ordre du jour des négociations était généralement conduite par la reconnaissance du fait que le recours accru à de telles subventions mène à la surpêche et à la disparition des réserves mondiales de poisson. Il a été considéré qu’à moins d’une action visant à contrôler la surpêche par un renforcement des disciplines relatives au recours aux subventions, les taux alarmants de l’épuisement des stocks de poissons constituera une menace sur les possibilités d’emploi et de moyens d’existence dans de nombreux pays, principalement un nombre important de pays en développement, où la pêche offre une source principale de subsistance et un gagne-pain pour des millions de pêcheurs et de femmes.

Suite aux intenses négociations qui ont eu lieu, le président du Groupe de négociation a fait circuler en 2007 un texte juridique disposant entre autres que les subventions octroyées pour les raisons suivantes devraient être prohibées afin de contrôler tant la surcapacité dans le secteur de la pêche que la surpêche :

- l'acquisition/la construction/la rénovation de navires ;
- les frais d'exploitation ;
- l'infrastructure portuaire principalement pour la pêche et les activités annexes ;
- le soutien des revenus et des prix ; et
- le transfert ultérieur des droits d'accès aux pêcheries.

Outre l'interdiction de telles subventions générales, le texte proposé contient des dispositions interdisant l'octroi de subventions à la pêche affectant des stocks de poissons notablement exploités et des dispositions rendant actionnable toute subvention non prohibée agissant au détriment de stocks dans lesquels un autre pays membre a identifié des intérêts de pêche.

L'étendue des interdictions citées ci-dessus est limitée par des exceptions générales. En faveur des pays en développement, outre les exceptions générales, le TSD permettrait des exceptions supplémentaires, incluant :

- l'exemption de tous les PMA (sans aucune conditions) de toute interdiction de subventionnement
- Exemption dans le cas des pays en développement pour
 - (a) toutes les subventions octroyées aux pêcheries (artisanales) de subsistance, et
 - (b) toutes les aides aux pêcheries commerciales (à l'exception des subventions aux chantiers navals et à l'exploitation de la pêche de gros navires hors des membres de zones économiques exclusives (ZEE)).

L'accès aux exceptions générales et à celles qui dépendent du TSD serait toutefois soumis à la condition d'accomplir certaines obligations de gestion de pêcheries. Les pays devraient mettre en œuvre des systèmes de gestion des pêcheries fondés sur les meilleures pratiques internationales, y compris l'évaluation scientifique des stocks.

Bien qu'un consensus général semble se dégager entre les pays développés et les pays en développement sur la nécessité de convenir de disciplines pour l'octroi de subventions pour développer les pêcheries, il n'existe pas pour le moment de convergence de vues sur la liste des prohibitions, les exceptions générales et les dispositions relatives au TSD.

Accords commerciaux régionaux¹²

Le mandat du Cycle de Doha en appelle aussi aux pays membres à clarifier et améliorer les disciplines applicables aux arrangements commerciaux régionaux sous les règles existantes du GATT. Le mandat souligne aussi que ces négociations doivent prendre en compte les aspects du développement.

Avec l'augmentation du nombre de pays, tant développés qu'en développement ayant conclu des accords commerciaux préférentiels avec leurs partenaires commerciaux, cette

question prend chaque fois plus d'importance. Les règles du GATT considéraient la création de ces zones de libre-échange et d'unions douanières comme des dérogations aux principes fondamentaux tels que le traitement NPF. Le « bol de spaghettis » qui a suivi la prolifération de ces arrangements préférentiels met de plus en plus en péril les fondements mêmes du système de l'OMC.

Pour ces raisons, la priorité des négociations en ce domaine vise à créer à l'OMC des « Mécanismes de transparence pour les Arrangements commerciaux régionaux. » La décision en appelle aux pays à notifier l'OMC aussitôt que débutent des négociations de tels accords, en indiquant entre autres les délais prévus pour l'entrée en vigueur de ces accords régionaux. La décision précise les procédures à suivre pour l'examen des accords régionaux après la conclusion des négociations et leur notification à l'OMC. Cette décision, qui a été adoptée par le Conseil général en décembre 2005 est actuellement examinée par le Groupe de négociations sur les règles, compte tenu de l'expérience acquise dans son application.

Le Groupe de négociations examine en outre deux questions générales liées à ces arrangements préférentiels. Selon l'article XXIV du GATT, les parties à un accord de libre-échange doivent éliminer les obstacles pour « l'essentiel des échanges commerciaux » les concernant, dans un délai raisonnable. Les négociations visent à développer des critères de mesure des échanges, tant au début de l'accord qu'à l'issue d'une période de transition, afin de s'assurer que les obligations ont été respectées.

Les pays en développement ont proposé que le TSD les concernant soit étendu, en particulier dans les accords commerciaux régionaux concernant des pays développés et des pays en développement. Il s'agit entre autres d'accorder des délais accrus en faveur des pays en développement pour l'élimination des droits de douane et autres obstacles au commerce et d'étendre le TSD des pays en développement en ce qui concerne les critères requis par l'article XXIV du GATT pour déterminer si les obstacles ont été éliminés sur une part essentielle des échanges, en leur permettant de réduire les droits et autres obstacles dans des proportions moindres que ce qui est requis pour les pays développés.

Questions transversales : le Commerce et l'environnement, les ADPIC, le Mécanisme de résolution des différends, le Traitement spécial et différencié et l'origine des préférences

Commerce et environnement¹³

Les négociations dans ce domaine visent tout d'abord à clarifier les liens entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales spécifiques (OCS) contenues dans les Accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et à développer des procédures régulières d'échange d'informations entre le secrétariat de l'OMC et les Comités établis sous les AME.

Deuxièmement, les négociations ont pour but d'adopter des procédures permettant d'assurer des réductions et l'élimination d'obstacles tarifaires et non tarifaires applicables aux échanges de produits et services environnementaux.

En ce qui concerne le premier de ces deux objectifs, les négociations qui ont eu lieu ont abouti à un accord global sur des projets de Décisions sur les procédures à suivre pour assurer la coopération entre les secrétariats de l'OMC et des AME et pour l'échange de documents et d'information entre eux.

La responsabilité principale pour coordonner et superviser les travaux en ce domaine serait celle du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC (CCE). La Décision invite le CCE à mettre en place des procédures flexibles et efficaces de nature conciliatoire et non judiciaire pour aider les pays membres à résoudre leurs différends concernant la relation entre les OCS imposées par les AME et celles découlant des règles de l'OMC. Elle préconise aussi d'étendre les activités d'assistance technique du secrétariat aux pays en développement, en particulier aux PMA, pour leur permettre d'appliquer leurs OCS mises en place par les MEA. Le CCE est aussi invité à mettre en place une équipe de deux experts du commerce et de l'environnement, élus tous les trois ans, afin de fournir l'assistance requise.

Pour ce qui est du deuxième objectif, le secrétariat de l'OMC a élaboré une liste de six catégories de produits qui seraient considérés comme des produits environnementaux (un ensemble de produits crédibles sur le plan environnemental) afin de poursuivre les négociations visant à en réduire ou éliminer les droits au cours du Cycle de négociations. Les négociations actuelles portent sur les modalités qui pourraient être adoptées pour négocier de plus amples réductions de droits sur ces produits environnementaux, au-delà des niveaux de réductions découlant des modalités concernant les produits agricoles et non agricoles. La possibilité d'adopter une modalité hybride, combinant les éléments des diverses propositions soumises est actuellement à l'étude. Une telle modalité hybride pourrait comporter les éléments suivants :

- i) une liste fondamentale de produits environnementaux pour lesquels tous les pays s'engageraient à réduire des droits ;
- ii) des listes connexes auto-sélectionnées desquelles les pays développés choisiraient chacun un nombre de produits environnementaux dont ils s'engageraient à éliminer les droits ; les pays en développement étant encouragés à y participer ;
- iii) des procédures de demandes et d'offres complémentaires à la liste fondamentale, incluant des produits identifiés lors de telles procédures dont le résultat serait élevé au niveau multilatéral sur une base NPF ;
- iv) des projets environnementaux, y compris des produits inclus dans les projets environnementaux pourraient être ajoutés par les pays membres soit à la liste fondamentale commune de produits, soit à la liste connexe auto-sélectionnée, soit à la liste des demandes et des offres.

Les Droits de propriété intellectuelle et liés au commerce (ADPIC)¹⁴

Le mandat du Cycle de Doha en appelle aux pays membres à conclure les négociations qui se sont tenues avant le lancement du Cycle, pour la mise en place au sein de l'OMC d'un « système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques (IG) pour les vins et les spiritueux. » Ces négociations sont parvenues à un accord global sur le texte du Registre des IG pour les vins.

Des négociations ont également lieu simultanément pour élargir le champ d'application des IG à tous les produits (en plus des vins et des spiritueux) et pour modifier les règles sur l'ADPIC afin que les personnes physiques et les entreprises déposant des brevets soient obligées d'identifier l'origine des ressources génétiques et des savoirs traditionnels dont ils sont issus. Les négociations sur ces deux questions se poursuivent sur la base d'un avant-texte de modalités soumis par plus de 100 pays, tant développés qu'en développement.

Le Règlement des différends¹⁵

La Déclaration de Doha en appelle aussi à des négociations visant à améliorer le Mémoire d'Accord sur le règlement des différends. Cependant, ces négociations devaient « être fondées sur les travaux antérieurs » et ne pas faire partie de la règle sur l'engagement unique. Ces négociations ont lieu au cours de la Session extraordinaire de l'Organe de règlement des différends (ORD). Les négociations qui y ont eu lieu jusqu'à présent ont permis d'élaborer des textes juridiques fondés sur les propositions des différentes délégations, visant à modifier ou à clarifier les dispositions du Mémoire d'Accord de règlement des différends. Il s'agit entre autres :

- d'améliorer les droits des tierces parties à participer aux délibérations des Groupes spéciaux et de l'Organe d'appel ;
- d'améliorer les procédures de nomination des membres des Groupes spéciaux afin de s'assurer de la sélection de personnes ayant l'expertise requise sur les questions sujettes à un différend ;
- de doter l'Organe d'appel de l'autorité de « renvoi » d'un cas au Groupe spécial pour un nouvel examen lorsqu'il considère qu'il n'est pas en mesure de conclure une analyse juridique à cause de l'absence d'une base factuelle suffisante ;
- de l'application des solutions mutuellement acceptées au cours des procédures de règlement des différends ; et
- d'accroître la transparence en permettant aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel d'organiser des auditions publiques, de rendre public l'accès aux soumissions déposées par les parties à un différend et de s'assurer de leur liberté d'accéder en temps utile aux rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel.

Certaines propositions des pays en développement demandent une extension du traitement spécial et différencié (TSD) en leur faveur. Par exemple, étant donné que les pays en développement sont dans l'impossibilité de profiter pleinement de leurs droits en matière de règlement des différends à cause du coût élevé de la procédure, ils proposent la mise en place d'un fonds de règlement des différends pour leur venir en aide. L'Organe d'appel devrait également être autorisé, dans les cas où un pays en développement obtiendrait gain de cause, d'obliger la partie adverse à couvrir les frais de procédure. Une autre proposition vise à autoriser les pays en développement à se regrouper pour prendre des « mesures de rétorsion » communes, lorsque la partie déclarée en infraction refuse de se mettre en conformité.

Dans tous ces domaines, tant les concepts que les textes juridiques ont été amplement discutés, mais les progrès pour arriver à un consensus demeurent très variables.

Traitement spécial et différencié (TSD)¹⁶

Afin de s'assurer que la dimension du développement soit pleinement prise en considération, la Déclaration de Doha accorde la priorité à la recherche de solutions aux problèmes auxquels font face les pays en développement dans l'application des dispositions des divers Accords faisant partie du système de l'OMC, en convenant, entre autres, que les dispositions relatives au TSD soient rendues « plus précises, plus effectives et plus opérationnelles » dans les divers Accords. Ainsi, près de 80 propositions ont été soumises par les pays en développement afin de leur permettre d'appliquer les règles plus aisément.¹⁷ Parmi ces propositions, 28 ont en principe été acceptées à la Conférence ministérielle de Hong Kong. Depuis, les progrès ont été difficiles à accomplir, et à ce jour on ne compte que six propositions au sujet desquelles les divergences de vues ont été réduites.

Pour garantir une application effective des dispositions ayant trait au TSD dans les divers Accords, les délégations sont tombées d'accord pour mettre en place un mécanisme d'examen, permettant d'analyser et de revoir la mise en œuvre effective de ces dispositions. Ces examens périodiques devront avoir lieu au moins deux fois par an au cours des Sessions extraordinaires du Comité du commerce et le développement. L'évaluation des dispositifs de TSD sous ce mécanisme s'effectuera sur la base des rapports présentés par les pays membres et par les divers organes de l'OMC. Bien qu'il soit reconnu que le mécanisme n'est pas un organe de négociation, cela ne devrait pas l'empêcher d'émettre des propositions en vue de lancer des négociations au sein d'autres organes du GATT sur le TSD. Dans les grandes lignes, le texte juridique du mécanisme en question est globalement accepté.

L'érosion des préférences¹⁸

Une des raisons pour lesquelles les pays en développement s'étaient montrés réticents envers les propositions visant à lancer un nouveau Cycle de négociations était que les abaissements des droits de douane sur base NPF risquaient de provoquer une érosion des avantages préférentiels dont ils bénéficient sur les marchés des pays développés. Pour rappel, les pays développés leur octroient un accès préférentiel à leurs marchés sur une base non réciproque, et l'érosion de ces avantages risquait de pénaliser leurs échanges avec ces pays. Afin de limiter l'impact négatif de abaissements des droits NPF pour les pays en développement bénéficiaires depuis longtemps de tarifs préférentiels, des listes élaborées séparément de produits agricoles et non agricoles pour lesquels les pays bénéficiaires de préférences considèrent que les marges préférentielles existantes leur procurent un avantage commercial substantiel ont été négociées.

Pour les produits inclus dans ces listes, les pays donateurs de préférences devraient étaler les abaissements tarifaires NPF sur une période plus longue. Dans le cas des produits agricoles inclus dans la liste, aucune réduction tarifaire ne devrait intervenir pour 10 ans. Après ce délai, les abaissements tarifaires seraient appliqués graduellement sur une période de 5 ans, par paliers annuels égaux. Toutefois, ces délais ne seraient appliqués que pour des produits inclus sur les listes dont le montant total des échanges avec les pays bénéficiaires de préférences serait supérieur à 50'000 USD ou 3% de l'ensemble des échanges agricoles du pays bénéficiaire avec le pays développé concerné.

Pour les produits non agricoles, des listes séparées de produits pour lesquels les réductions tarifaires seraient étalées sur des périodes plus longues ont été élaborées pour les Etats-Unis et l'Union européenne. Pour les produits inclus dans ces listes, les réductions auront lieu en 9 ans au-lieu de 5. Ces réductions devraient également débiter deux ans après que la première réduction interviendra sur l'ensemble des produits.

En outre, les pays développés octroyant des préférences sont instamment invités à offrir leur assistance technique aux pays bénéficiaires de préférences, en particulier aux PMA, afin de les aider à renforcer leurs capacités concurrentielles, entre autres en éliminant certaines des contraintes dont ils pâtissent du côté de l'offre.

Les raisons de l'impasse actuelle

Dès le début des négociations il était généralement convenu que les domaines les plus importants des négociations étaient ceux concernant la libéralisation des échanges de produits agricoles et non agricoles. Lorsque les différences de vues entre les participants sur les modalités qui devraient être appliquées pour libéraliser ces deux domaines seront levées, il sera possible de trouver des solutions de compromis pour résoudre les différences de vues sur les échanges de services et les autres domaines de négociations sur les règles afin de compléter les négociations dans un délai supplémentaire de six mois environ.

Les négociations peuvent souvent être entravées lorsqu'intervient un changement de gouvernement au cours des négociations, surtout s'il s'agit d'un pays qui est l'un des principaux acteurs dans ces négociations. Comme nous l'avons vu dans la Deuxième partie, la possibilité d'un changement de gouvernement aux Etats-Unis et le risque que cela ait des répercussions sur les négociations en cours, a incité le Directeur général à organiser une mini-réunion Ministérielle en juillet 2009, avant l'élection américaine. La réunion a échoué surtout à cause des différences de vues entre les participants dans le domaine des produits agricoles, en particulier sur la question des mesures de sauvegarde spéciales.

Depuis, la nouvelle administration américaine a revu l'approche suivie par l'administration précédente et a soulevé de nouvelles questions. Dans le domaine des produits agricoles, elle a souligné qu'une analyse menée par ses producteurs nationaux démontre que ces derniers ne bénéficieraient pas suffisamment de l'ouverture des marchés des pays émergents, là où existe un potentiel de développement des échanges, car les abaissements de droits ne concerneraient le plus souvent que les droits consolidés, qui sont sensiblement plus élevés que les droits appliqués à l'heure actuelle. Peu de produits verraient leurs droits appliqués baisser et la flexibilité accrue offerte par les dispositions permettant d'exclure 12% des lignes tarifaires des réductions de droits de douane, en les désignant comme « produits spéciaux », risquerait en pratique de permettre aux pays en développement d'exclure des abaissements tarifaires les principales denrées agricoles, comme le blé, le maïs, les graines de soja, et le sucre, pour lesquelles plusieurs pays développés ont un intérêt à l'exportation. Cela serait d'autant plus préoccupant que les règles n'imposent aucun plafond quantitatif sur le volume des échanges qui pourraient ainsi se voir exclus. C'est pourquoi les Etats-Unis ont proposé qu'avant de conclure les négociations sur les modalités, il faudrait que les pays fassent connaître les produits

qu'ils désirent exclure, ou pour lesquels ils voudraient appliquer des abaissements tarifaires moindres que ceux découlant de la formule dans le secteur agricole et s'engagent dans des négociations bilatérales avec leurs partenaires commerciaux, pour rétablir un équilibre entre les avantages et les obligations. Les pays en développement, et surtout les économies émergentes s'opposent farouchement à ces propositions. Ils soutiennent que les modalités reconnaissent clairement le droit des pays en développement de désigner de leur propre chef les lignes tarifaires agricoles qu'ils souhaitent traiter en tant que produits spéciaux. La proposition consistant à notifier ces lignes tarifaires pour ensuite engager des consultations avec leurs partenaires commerciaux est contraire, selon eux, aux accords conclus au cours des négociations.

Les évolutions récentes, toutefois, laissent à penser que plus que ces différences de vues dans le domaine agricole, ce sont les problèmes survenus au niveau des négociations dans le domaine des produits industriels qui constituent les causes principales de l'impasse actuelle. Les Etats-Unis et l'Union européenne insistent pour que les pays en développement ayant atteint un niveau supérieur de développement, surtout des économies émergentes comme le Brésil, la Chine et l'Inde, s'engagent dans le secteur industriel, comme complément aux abaissements de droits qu'ils appliqueraient conformément à la formule, à participer aux négociations visant à éliminer complètement les droits de douane au moins dans quelques secteurs.

La proposition a été fraîchement accueillie par les pays en développement. Ils ont maintenu que le mandat du Cycle de Doha reconnaît clairement que leur participation dans les négociations sectorielles n'était pas obligatoire et que, par conséquent, ils n'étaient en aucune manière obligés d'engager de telles négociations. Sans compter qu'en acceptant d'adopter un coefficient de 20 à 25, qui est considérablement plus bas que le coefficient de 30 demandé, ils avaient accepté d'abaisser beaucoup plus leurs droits de douane dans le secteur industriel, ce qui correspondait à une contribution beaucoup plus élevée que celle à laquelle ils étaient tenus par la disposition précisant que leur contribution au Cycle se ferait selon « une réciprocité qui ne soit pas totale. »

Les économies émergentes, le Brésil, la Chine et l'Inde, envers lesquelles la proposition est dirigée, maintiennent que dans les secteurs pour lesquels les pays développés veulent éliminer les droits, comme les produits chimiques, électroniques et les machines, ils appliqueront des réductions importantes sous la formule. Leur évaluation démontre que leurs branches d'industrie nationale dans ces secteurs, étant donné leur niveau de développement actuel, ne seraient pas en mesure d'affronter la concurrence accrue résultant de réductions tarifaires plus importantes que celles découlant de la formule. Ils ont indiqué en outre, qu'ils ne cherchent pas à pousser plus avant la libéralisation des marchés des pays développés dans ces secteurs au cours de l'actuel Cycle de négociations, au-delà de ce qui découlera de l'application de la formule et que par conséquent, ils ne sont pas intéressés à participer dans des négociations sectorielles¹⁹

Ces questions sont analysées plus en détail dans la Cinquième partie, qui évalue la stratégie qui pourrait permettre de conclure les négociations du Cycle de Doha. A noter que le Cycle, qui devait initialement être conclu en trois ans, entrera bientôt dans sa dixième année de négociations, et que son aboutissement dans un proche avenir est encore très incertain.

Quatrième partie

Construire une approche commune au moyen de Groupes régionaux et interrégionaux et d'alliances et de coalitions par sujets

L'approche choisie par les pays en développement au cours du Cycle était largement inspirée par l'expérience de leur coopération au cours des années précédentes. Nous commencerons donc par offrir une brève description des mécanismes utilisés précédemment au cours des années du GATT, avant de présenter l'approche pragmatique et nouvelle qu'ils ont choisi d'appliquer au cours des négociations actuelles du Cycle de Doha.

Années précédentes : le rôle du Groupe informel

Les pays en développement se sont rendu compte de la nécessité de consolider leur position de marchandage, du fait de leur manque de poids politique et du niveau limité de leur développement économique, en formant des groupes de négociations, des alliances et des coalitions. Dès le lancement du GATT en 1948, alors qu'une poignée de pays en développement en faisaient partie et ensuite, lorsque le nombre des pays membres en développement a commencé à augmenter progressivement, ces pays ont pris l'habitude de se réunir informellement avant les réunions importantes du GATT, pour échanger leurs points de vues et chercher à développer des positions communes sur certaines des questions à l'ordre du jour des discussions.

Une étape importante a été franchie au début des années 60, lorsque le Groupe informel des pays en développement fut créé après la mise en place du Mouvement des pays non alignés à l'ONU et la formation du Groupe des 77 à la CNUCED. Le Groupe informel offrait un cadre utile pour des consultations et pour l'adoption de positions communes. Une de ses principales faiblesses était –et est encore– son manque de base de recherche pour soutenir ses positions dans les négociations. Le Groupe devait par conséquent compter sur la capacité de quelques-uns de ses membres, disposant de l'expertise nécessaire pour entreprendre de la recherche et préparer des documents de référence. Pour cette raison, le Groupe finit par être dominé par quatre pays membres : le Brésil, l'Égypte, l'Inde et l'ancienne Yougoslavie, et quelques autres, comme l'Argentine, le Pakistan et l'Uruguay. Cette domination par les quatre grands, comme on les appelait à l'époque, finit par être critiquée par les autres, qui considéraient que le Groupe informel soumettait des documents aux comités et aux groupes de négociation du GATT sans leur donner l'occasion de suivre et d'exprimer leurs propres opinions.

Ces divergences au sein du Groupe informel ont atteint leur point culminant en 1982, au cours des discussions menant au lancement du Cycle d'Uruguay, lorsque les États-Unis proposèrent d'inclure un nouveau sujet à l'ordre du jour des futures négociations, à savoir, le commerce des services. Au début, les membres du Groupe informel se sont joints aux pays dominant le Groupe pour rejeter la proposition d'inclure les services. Toutefois, à la suite des efforts de persuasion et dans certains cas des pressions exercées par les États-Unis et par d'autres pays développés qui étaient en faveur de l'inclusion des services, et des « réunions informelles d'information » organisées par ces pays suite à une décision en ce sens du Conseil du GATT, certains membres du Groupe informel commencèrent à assouplir leur position. Devant cette situation, le Brésil,

l’Égypte, l’Inde et l’ancienne Yougoslavie plus six autres pays prirent l’initiative sans précédent de circuler une note maintenant leur opposition à l’inclusion des services à l’ordre du jour, sans en référer au préalable aux autres membres du Groupe informel. Il est important de noter que l’approche dure adoptée par les dix pays du refus se fondait largement sur leur conviction que les études sur lesquelles étaient fondées les sessions d’information n’étaient absolument pas suffisantes pour décider si des règles du GATT pouvaient s’appliquer au commerce des services. Leur position de refus était même renforcée par le fait que même quelques délégations de pays membres de l’Union européenne se montraient sceptiques quant à la faisabilité d’amener les échanges des services sous la discipline du GATT et que l’ambassadeur de l’UE à l’époque, avait indirectement, lors de discussions informelles, soutenu les préoccupations du Groupe.

L’émergence du Groupe des dix et du Groupe du café au lait

La controverse et les réactions qui suivirent la soumission au Conseil du GATT de la note des dix pays du Groupe informel (rebaptisés Groupe des 10), poussèrent la Jamaïque et la Colombie à proposer la constitution d’un nouveau groupe, auquel accédèrent les quelque 20 membres de l’ancien Groupe informel qui étaient devenus favorables à l’inclusion du commerce des services, ainsi que quelque neuf pays développés (autres que les pays de la Quadrilatérale, États-Unis, Union européenne, Canada et Japon). Comme le Groupe était présidé par l’ambassadeur de Colombie, grand pays exportateur de café, et que la vice-présidence était tenue par l’ambassadeur de Suisse, pays connu pour sa production laitière, le Groupe prit rapidement le surnom de Groupe du café au lait. De là au lancement du Cycle d’Uruguay à la Conférence ministérielle de Punta del Este, en Uruguay, le Groupe du café au lait comptait 48 pays.

Dans le même temps, le Groupe des dix (G-10) continua à défendre sa position de refus jusqu’à la Conférence ministérielle de Punta del Este, au cours de laquelle ils finirent par rejoindre le consensus, acceptant d’inclure le commerce des services à l’ordre du jour du nouveau Cycle. La décision du G-10 de maintenir sa position de refus jusqu’à la Conférence de Punta del Este, alors qu’il était de plus en plus isolé, était motivée par deux considérations. Premièrement, il leur était difficile de changer de position après avoir convaincu leurs propres ressortissants nationaux que l’inclusion des services à l’ordre du jour du nouveau Cycle ne servirait pas l’intérêt national des pays en développement. Il est clair qu’ils étaient de plus en plus conscients du fait que les nouvelles études publiées rendaient leur position plus difficile et qu’ils recherchaient des occasions pour changer graduellement leur fusil d’épaule, en demandant de se voir accorder certains délais pour ne pas perdre la face. Ils pensaient avoir le temps pour ce faire car l’ambassadeur de l’UE, avec qui ils étaient en contact permanent, continuait à les conforter sur une base personnelle et confidentielle en leur disant que de nombreux membres de l’UE n’étaient pas favorables à l’inclusion des services à l’ordre du jour du Cycle, et que l’UE ne serait donc pas en mesure de se joindre à cette proposition. Pourtant, ils furent pris de court lorsque, quatre semaines avant la Conférence ministérielle de Punta del Este, ils apprirent que tous les pays membres de l’UE s’étaient ralliés à la proposition d’inclure les services à l’ordre du jour des négociations.

Après la Conférence ministérielle, le G-10 disparut. Le Groupe du café au lait poursuivit ses efforts au cours du Cycle d’Uruguay sous le pseudonyme d’ « Amis des services », avec une composition légèrement différente. Toutefois, il ne réussit pas à avoir un

impact significatif sur le cours des négociations et servit principalement comme un « club » d'échange de vues sur les questions en discussion dans le domaine des services.²⁰

En ce qui concerne le Groupe informel des pays en développement, les malentendus causés par la controverse des services s'estompa graduellement, et le Groupe poursuivit son existence, en tant que groupe d'échange de points de vue des pays en développement sur tous les sujets d'intérêt et de préoccupation de ses membres au cours du Cycle d'Uruguay.

Le Groupe de Cairns

Un autre groupe qui joua un rôle important au cours du Cycle d'Uruguay est le Groupe de Cairns. Comme le Groupe du café au lait, le Groupe de Cairns était aussi composé de pays développés et de pays en développement. Le Groupe vit le jour à Cairns, en Australie, au cours d'une réunion ministérielle organisée par ce pays quelques semaines avant la Conférence ministérielle de Punta del Este. En plus de pays développés exportateurs agricoles, comme l'Australie, le Canada et la Nouvelle Zélande, des pays en développement exportateurs agricoles d'Amérique latine, come l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Uruguay, et des pays d'Asie comme Fidji, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande en firent partie. Son but principal était de s'assurer d'une libéralisation accrue des échanges de produits agricoles, en particulier de faire évoluer en ce sens la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne, dont les mesures protectionnistes visaient l'autosuffisance agricole de l'Union, et provoquaient des distorsions sur les marchés mondiaux en y déversant sa production excédentaire à des prix hautement subventionnés. Même si les Etats-Unis ne faisaient pas partie du Groupe de Cairns, ils soutenaient politiquement les positions du Groupe, car ils voulaient faire évoluer la politique agricole de l'UE. La recherche et les études analytiques entreprises par le gouvernement Australien ont beaucoup aidé le Groupe à construire des positions communes entre ses membres. Grâce à ce soutien technique et en profitant des dissensions entre les Etats-Unis et l'UE, le Groupe a réussi à exercer une influence considérable sur les négociations sur l'élaboration de nouvelles règles contre l'application de restrictions quantitatives envers les importations de produits agricoles et sur la réduction de l'utilisation de subventions faussant les échanges de ces produits²¹

Le Cycle de Doha

Dans les années qui ont suivi l'établissement de l'OMC, des pays comme le Brésil, l'Inde et d'autres qui jouaient un rôle moteur dans le Groupe informel ont connu des progrès économiques considérables. Alors que l'écart entre ces pays en développement, connus sous le nom d'économies émergentes et les autres pays en développement s'élargissait, il devenait de plus en plus difficile pour les pays en développement tous ensemble d'adopter des positions communes et unifiées sur des questions en discussion et en cours de négociation à l'OMC. Consciemment ou inconsciemment, ils ont donc réalisé que leur unité politique et leur solidarité ne pourrait être maintenue que s'il était reconnu qu'à cause des différences de leur niveau de développement certains de ces pays pourraient dans certains cas défendre des positions différentes. Bien qu'il leur soit probablement possible de s'accorder sur une approche commune de politique générale dans les négociations avec les pays développés, des différences de vues pourraient

surgir entre eux à des niveaux de détail. Dans de tels cas, des efforts devraient être déployés pour essayer de réconcilier ces divergences d'intérêts en adoptant des positions communes. Qui plus est, dans les rares cas où ces intérêts divergents ne pourraient pas être réconciliés, les pays membres devraient, afin de maintenir l'unité et la solidarité politique du Groupe, prendre en compte les positions des uns et des autres, accepter ces différences et si possible les défendre.

L'Encadré 2 ci-dessous présente un tableau synoptique des principaux groupes régionaux et interrégionaux et les coalitions sur lesquelles les pays en développement comptent à présent pour les travaux préparatifs et pour les consultations sur l'approche qu'ils pourraient adopter au cours des négociations sur les divers sujets inclus à l'ordre du jour du Cycle de Doha.

Encadré 2 : Groupes et coalitions de pays en développement utilisés pour des consultations et pour la coordination de leurs positions	
Groupes régionaux et interrégionaux liés à des critères	Alliances et coalitions liées à des sujets
Groupe ACP Groupe africain Groupe des pays en développement du Commonwealth Groupe des PMA Groupe des petites économies vulnérables (Groupe PEV)	Produits agricoles Groupe des 20 (G-20) Groupe des 33 (G-33) Coton 4 (C-4) Produits non agricoles Groupe AMNA-11 (G-11) Pays du paragraphe 6
Groupes majeurs à participation élargie Groupes informels de pays en développement Groupe des 90 (G-90) Groupe des 110 (G-110) Note : L'Annexe I contient la liste des pays membres des divers groupes et coalitions.	

En élaborant ce cadre institutionnel les pays en développement semblent s'être inspirés de leur propre expérience, mais aussi des résultats d'études académiques. L'Encadré 3 présente un sommaire des principales recommandations issues de quelques-unes de ces études.

Encadré 3 : Conclusions des études analytiques sur les directives à suivre pour promouvoir une meilleure coordination dans l'élaboration des positions des pays en développement

- Il faut reconnaître que les motivations historiques et politiques qui unissent les pays en développement dans un groupe ne peuvent être maintenues et renforcées qu'à condition que les membres acceptent qu'en raison des différences de niveau de développement de chacun, leurs intérêts commerciaux peuvent diverger dans certains cas. Le cas échéant, les membres du groupe doivent faire preuve de compréhension et de tolérance à propos des différentes positions prises et dans les cas où cela est possible, faire preuve de bonne volonté pour soutenir l'approche adoptée.
- Lors de la formation d'une coalition, il serait nécessaire de s'assurer que tous les membres partagent le même objectif de manière durable, pour assurer l'efficacité et la pérennité de la coalition. L'ordre du jour devrait aussi être soutenu par une capacité de recherche et d'analyse permettant aux membres de réviser leur position de temps en temps en tenant compte de l'évolution des négociations. Il faudrait aussi s'assurer que les points de vue des plus petits membres de la coalition sont pris en compte dans l'élaboration de l'ordre du jour général.
- En plus de l'élaboration d'un agenda partagé il est important de s'assurer que la coalition a un certain « poids externe », lui permettant d'avoir un impact dans les négociations. Les facteurs déterminants en matière de « poids externe » incluent le nombre de membres composant la coalition, leur part de marché dans le commerce mondial et l'importance politique de certains de ses membres.
- La principale stratégie de négociation de la coalition devrait consister à engager un dialogue constructif avec les pays avec lesquels se poursuivent les négociations afin de trouver des solutions acceptables pour les deux parties. Cela ne devrait pas empêcher toutefois l'adoption de « stratégies de blocage » dans certaines situations. Une certaine influence peut être exercée par de telles stratégies de blocage dans la phase précédant les négociations, afin d'exclure l'adjonction de nouveaux domaines de règles à l'ordre du jour des futures négociations. Cette stratégie peut également être appliquée avec succès au cours des négociations pour freiner le processus de négociation si l'on désire alerter le grand public sur le fait que les demandes raisonnables de la coalition ne sont pas prises en considération par les parties en présence.
- Il faut reconnaître que peu après la formation d'une coalition certains membres risquent de la quitter à cause des pressions exercées par des pays développés. Il peut aussi y avoir des situations dans lesquelles un membre est en mesure de soutenir l'approche globale adoptée par la coalition, mais conserve un point de vue différent sur certaines questions spécifiques. Dans un tel cas, la coalition devrait accepter que le membre en question exprime ses opinions au cours des négociations ou rejoigne d'autres coalitions dont les membres ont des vues similaires.
- Il est important que les membres d'une coalition se réunissent régulièrement et à des intervalles fréquents au niveau d'experts et à celui d'ambassadeurs, afin de créer parmi tous les membres un sentiment de participation et d'engagement et d'éviter de se sentir dépassés par les initiatives des poids-lourds de la coalition. La tenue de réunions de niveau ministériel aide aussi à serrer les rangs entre les membres et à renforcer les coalitions.
- Il est utile que différentes coalitions tiennent des réunions périodiques pour échanger des informations et si possible coordonner leurs approches de négociation. A ce titre, il est important de noter que les ACP, le Groupe africain, le Groupe du Commonwealth et le Groupe des PMA ont des agendas qui se chevauchent, et qu'ils ajustent leurs ordres du jour et organisent des ateliers de travail conjoints pour coordonner leur approche sur les questions d'intérêt commun.
- Une utilisation judicieuse des médias pour attirer l'attention du public sur les vues et opinions des pays aide à construire l'image de la coalition et à renforcer son poids dans les négociations..

Source : Amrita Narlikar, International Trade and Developing Country Bargaining Coalitions in the GATT and WTO, Routledge, London 2005

Développement d'une approche commune par la coordination des Groupes régionaux

Groupes régionaux et interrégionaux liés à des critères

Le Groupe ACP et le Groupe africain

Pour les pays africains et les ACP, les groupes de Genève ont constitué un forum de discussion leur permettant d'adopter des positions communes chaque fois que cela était possible. La cohésion entre ces deux groupes, du fait que la plupart de leurs membres sont au stade de développement moyen ou inférieur, leur a permis de soumettre aux divers Groupes de négociation de l'OMC des notes indiquant les grandes lignes de leurs positions de négociation et d'adopter des positions communes dans certains cas. Dans le domaine des tarifs douaniers, par exemple, au début des négociations, le Groupe ACP a présenté une note expliquant pourquoi ses pays membres avaient besoin de plus de flexibilité pour abaisser leurs droits de douane. Pour soutenir leur thèse, ils avaient fait référence à plusieurs études empiriques soulignant que les mesures de libéralisation qu'ils avaient appliqué au début, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les obligeant à réduire leurs tarifs douaniers sur une base transversale, avaient en fait accru la désindustrialisation et le chômage, contrairement à ce qui était prévu. La note concluait donc sur le besoin de permettre que le degré de réduction tarifaire et son étendue soient déterminés par eux-mêmes.

Les deux Groupes ont largement contribué aux travaux concernant les difficultés auxquelles ils faisaient face dans la mise en œuvre, au niveau national, des dispositions contenues dans les Accords multilatéraux (les dites *questions de mise en œuvre*) et étaient à l'origine de la plupart des propositions visant à modifier les règles pour les rendre plus compatibles avec les besoins des pays en développement. Depuis le lancement du Cycle de Doha, les deux Groupes ont soumis des notes, soit individuellement soit conjointement, pour faire connaître leur position sur les questions en cours de négociation sur les produits agricoles et non agricoles. Les membres de ces Groupes ont aussi participé activement aux négociations du Cycle, en soumettant des propositions sur la Facilitation des échanges et dans certains des domaines couverts par les négociations sur les règles, comme les règles antidumping et les subventions à la pêche, ainsi que dans les négociations sur les ADPIC.

Le Groupe des PMA

Dès le début des négociations sur les modalités de la libéralisation des échanges tant sur les produits agricoles que non agricoles, le Groupe des PMA a réussi à faire admettre que ces pays ne seraient pas obligés de réduire leurs tarifs douaniers au cours du Cycle de Doha. Cependant, ils devraient s'engager à consolider leurs droits afin de ne pas les relever sur les produits non agricoles. La consolidation de leurs droits sur les produits agricoles avait déjà été convenue lors du Cycle d'Uruguay. Ils ont aussi obtenu que les pays développés leur octroient un accès en Franchise de droits et sans contingents (FDSC) pour au-moins 97% de leurs lignes tarifaires dès 2008.²² Dans le domaine du commerce des services, les PMA ont obtenu d'être exemptés de tout engagement au cours de l'actuel Cycle de libéralisation des échanges.

Le Groupe des Petites économies vulnérables (PEV)

Un autre évènement significatif au cours du Cycle de Doha concerne l'apparition du Groupe des PEV. Il faut noter que la nécessité de prendre en considération les problèmes particuliers des PEV a été soulignée pour la première fois à l'OMC par certains des petits pays appartenant aux régions des Caraïbes et du Pacifique. Graduellement, par suite des études réalisées sur ces questions, le Groupe s'est élargi, pour inclure, en plus des pays insulaires, ceux dont la taille est petite, sont aux niveaux de développement moyen ou inférieur, et dont la part du commerce international est très faible. Les positions coordonnées adoptées par ces pays au cours des négociations sur les produits agricoles ont abouti à faire admettre que pour 46 pays identifiés comme PEV, les tarifs agricoles devraient être abaissés dans une proportion de 10 points de pourcentage inférieure aux réductions exigées des autres pays en développement. Quant aux produits non agricoles, ces pays ne seraient pas requis d'abaisser leurs tarifs douaniers en appliquant la formule, mais de manière à ce que la moyenne de ces droits ne dépassent pas un pourcentage spécifique. Il est important de noter que la classification en tant que PEV n'a été adoptée que pour les modalités du Cycle actuel et ne constitue pas (du moins à présent) une classification juridiquement reconnue pour l'ensemble du système de l'OMC.

Le Groupe des pays du Commonwealth à Genève

Alors que les quatre Groupes mentionnés ci-dessus sont utilisés par leurs membres comme groupes de pression et pour établir des positions communes, le rôle joué à Genève par le Groupe des pays en développement du Commonwealth est largement limité à des travaux de recherche et d'analyse et à l'élaboration de documents de référence requis par les délégations pour décider de l'approche à suivre sur les différents sujets de négociations. Une des raisons est que le Groupe inclut, en plus des pays Africains et des Caraïbes, des pays d'Asie, comme l'Inde, la Malaisie et le Pakistan, qui sont à des niveaux de développement relativement plus avancés. Cela fait qu'il leur est difficile d'adopter une approche commune sur la plupart des sujets, étant donné que l'approche choisie par les pays dépend en grande partie de leur niveau de développement. Pour cette raison, le Groupe du Commonwealth à Genève a développé la pratique de permettre à ses membres de soumettre des notes sur la base des documents établis pour les discussions, au nom des pays membres qui le désirent, mais pas au nom du Groupe entier. Bien entendu, certaines propositions, après discussion avec les pays du Groupe africain et du Groupe ACP, ont été soumises une nouvelle fois au nom des deux groupes, après avoir d'abord été soumises par quelques pays du Commonwealth en leur nom propre.

Ainsi, les travaux du Groupe sur les matières premières agricoles ont servi à l'élaboration des textes soumis par le Groupe ACP et le Groupe africain. Cela a permis aux participants aux négociations sur les produits agricoles de se mettre d'accord pour inclure une modification aux règles du GATT, autorisant les pays producteurs de matières premières agricoles de passer des accords de stabilisation des prix pour ces produits, sans être obligés d'inviter les pays consommateurs à en faire partie, comme c'est actuellement le cas. Dans le domaine de la Facilitation des échanges, le Manuel sur la facilitation des échanges préparé par le Groupe des pays du Commonwealth à Genève a été très bien reçu par l'ensemble des pays en développement qui participent aux discussions techniques qui se tiennent au sein du Groupe de négociation sur la Facilitation des échanges.²³

La coordination et la coopération entre les membres des groupes présentés ci-dessus sont largement facilitées par le fait que leurs participations se chevauchent. Ces groupes ont aussi développé la pratique de tenir des réunions conjointes au niveau des experts pour mettre au point leurs propositions avant de les soumettre, et pour organiser des ateliers de travail en commun au niveau des ambassadeurs et des responsables des missions pour coordonner leurs positions au niveau politique.

Les alliances et coalitions liées à des sujets

Alors que les groupes régionaux et interrégionaux décrits ci-dessus permettent à leurs membres de formuler et de déterminer des positions communes sur certaines questions, un effort majeur pour coordonner et dégager des positions communes de pays en développement est accompli par les coalitions concernant des sujets spécifiques au sein desquelles participent des pays appartenant à diverses régions, qui ont intérêt à dégager une approche commune sur ces questions.

Produits agricoles

Le Groupe des 20 et le Groupe des 33

La période de préparation en vue de la Conférence ministérielle de Cancun a vu la naissance de trois nouvelles coalitions liées à des questions spécifiques. Il s'agit du Groupe des 20 (le G-20), du Groupe sur les Produits spéciaux et les mesures de sauvegarde spéciales (devenu plus tard le G-33) et la coalition des pays producteurs de coton (le C-4).

Avec l'Inde et le Brésil pour fers de lance, le G-20 est composé de pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique ayant un intérêt crucial à poursuivre la libéralisation des échanges de produits agricoles par les pays développés en obtenant d'eux de substantiels abaissements tarifaires, des réductions au niveau de leurs subventions agricoles ayant des effets de distorsion des échanges et l'abandon de leurs subventions à l'exportation de produits agricoles. La coalition des principaux pays exportateurs de produits agricoles et surtout leurs premières exigences envers les politiques menées en ce domaine par les Etats-Unis comme par l'Union européenne, reçut un accueil plus que réservé de la part des pays développés. Les Etats-Unis réagirent agressivement à la création du Groupe et exercèrent des pressions considérables sur certains de ses membres, surtout sur les plus petits pays d'Amérique centrale et d'Amérique latine, afin qu'ils se dissocient de la coalition. En conséquence, la Colombie, l'Equateur, le Salvador, le Guatemala et le Pérou quittèrent le G-20.

En bénéficiant des travaux techniques qu'il avait entrepris, le Groupe des 20 a exercé une pression intense pour obtenir des pays développés qu'ils éliminent leurs subventions à l'exportation à l'expiration d'un délai spécifique et pour qu'ils acceptent de réduire de manière significative les autres subventions causant des distorsions dans le domaine des produits agricoles. Comme les positions adoptées par le G-20 étaient dans l'ensemble conformes à celles des autres pays en développement, ces derniers soutenaient généralement les propositions du groupe au sein du Groupe de négociation sur l'agriculture de l'OMC. Cela a conduit en définitive à un accord de la part des pays développés, ceux-ci acceptant de s'engager à éliminer leurs subventions à l'exportation de produits agricoles en 2013. En ce qui concerne les subventions faussant les échanges,

à la suite de la position forte et unifiée adoptée par les pays en développement, certains accords préliminaires ont pu être dégagés sur le pourcentage de réduction que devraient opérer les pays développés qui les octroient. De même, les progrès réalisés dans les projets d'accords sur la formule étagée qui doit permettre une réduction tarifaire tant par les pays développés que par les pays en développement ont été largement influencés par l'approche proposée par le G-20.

Le G-33 a vu le jour presque en même temps que le G-20. Ses objectifs étaient avant tout défensifs. Premièrement, le G-33 voulait obtenir que les pays en développement dont la production agricole est assurée par des agriculteurs vivant au niveau de subsistance sur des lopins de terre de petite taille, soient en mesure d'exclure de la formule de réduction des tarifs douaniers les produits pour lesquels ils estiment que le maintien des niveaux actuels de protection est nécessaire. Deuxièmement, il demandait instamment la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde spécial (MSS) permettant aux pays en développement de lever des droits additionnels lorsqu'ils considèrent que les importations d'un produit agricole spécifique ont dépassé un certain seuil en volume, ou que son prix a chuté en dessous d'un certain niveau de déclenchement de tels droits additionnels.

A noter que parmi les membres du G-20, des pays où la production agricole est morcelée dans de petites fermes, comme la Bolivie, l'Inde, le Kenya, le Nigeria, le Pakistan et la Tanzanie, sont également devenus membres du G-33. L'objectif principal du Groupe des 33 n'est toutefois pas du goût des membres du G-20 bénéficiant de productions agricoles à grande échelle pour l'exportation, comme l'Argentine, le Brésil et d'autres. Ces pays, qui sont en outre des partenaires commerciaux importants d'autres pays en développement sur le plan agricole, redoutent en effet que l'exclusion de certains produits spéciaux des réductions tarifaires par les pays en développement réduise considérablement les avantages qu'ils espèrent tirer des abaissements tarifaires agricoles, surtout si une portion importante de leurs échanges n'en bénéficie pas. Certains d'entre eux s'inquiètent aussi de voir leurs exportations freinées par les MSS des pays où ceux-ci sont autorisés, surtout lorsque leurs exportations vers ces pays sont en hausse.

Cependant, pour éviter que l'approche générale des pays en développement en tant que groupe ne soit affectée par leurs différences sur ces deux questions, ils ont tacitement accepté la participation au G-33 des pays ayant de petites exploitations agricoles et soutenu leur demande d'exclure les produits spéciaux et opté pour l'adoption de règles en faveur de l'application des MSS. La compréhension et la bonne volonté démontrées par les membres d'un groupe d'accepter que d'autres membres du groupe adoptent des positions différentes en raison d'intérêts commerciaux divergents a permis aux pays en développement de maintenir des positions coordonnées lors des négociations sur des questions d'importance majeure.

Les 4 pays cotonniers

Une autre coalition née au cours du Cycle de Doha est le Groupe des 4 pays cotonniers. La forte baisse des cours du coton qui frappe quatre PMA fortement dépendants de la production de coton, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad, dont les 10 millions de producteurs de coton vivent déjà au seuil de pauvreté, a poussé ces pays à s'allier pour demander une réduction graduelle, en vue de leur élimination totale, des subventions

internes faussant les échanges et des subventions à l'exportation, accordées par les pays développés et surtout par les Etats-Unis à ses producteurs et exportateurs de coton. Afin d'attirer l'attention au niveau politique sur les problèmes auxquels doivent faire face les petits producteurs de coton des pays pauvres, le Président du Burkina Faso a innové en participant en personne à la session de juin 2003 du Conseil général de l'OMC qui se réunit généralement au niveau des ambassadeurs, pour demander instamment aux pays membres de prendre des mesures décisives au cours des négociations du Cycle de Doha, pour remédier aux problèmes auxquels font face les pays pauvres producteurs de coton.

L'initiative des 4 pays cotonniers a reçu un accueil très favorable de la part du Groupe ACP et de la plupart des autres pays en développement. Le soutien officiel de la part du Groupe des PMA a cependant été retardé en raison des réticences de l'un de ses membres qui avait réussi à développer son industrie textile destinée au marché américain sous l'AGO, en utilisant du coton importé des Etats-Unis, et qui craignait que l'initiative coton ne soit pas favorable à ses intérêts. L'opposition de ce pays a ensuite été levée, et l'initiative coton a été soutenue également par le Groupe des PMA.

Dans les premiers temps, toutefois, les Etats-Unis ont soutenu que la baisse des cours du coton sur les marchés internationaux n'était pas due aux subventions accordées par le gouvernement américain et d'autres pays, mais que cette situation était largement due à la concurrence des fibres synthétiques utilisées de plus en plus en ce domaine. Les longues et laborieuses négociations qui s'en suivirent ont fini par permettre l'adoption d'une approche en deux temps. Dans un premier temps, les pays membres ont décidé de s'occuper des « questions commerciales » dans le Cycle de Doha et ensuite, ils ont opté pour régler les « aspects d'assistance au développement » au sein du Comité du développement de l'OMC. Le Directeur général a aussi été invité à engager des consultations à cet effet avec la Banque mondiale, le FMI, la FAO, le Centre du commerce international (CCI) et d'autres organisations internationales pour discuter de l'assistance que ces organismes pourraient offrir en la matière.

Au cours des négociations qui ont suivi sur les questions commerciales, les 4 pays cotonniers, avec le soutien d'autres pays producteurs de coton, ont réussi à faire admettre que le coton, ainsi que les questions de la libéralisation des échanges de produits agricoles et industriels et les questions du développement font partie des questions-clés du Cycle de Doha. Ils sont aussi parvenus à faire admettre que les réductions des subventions internes faussant les échanges dans le domaine du coton seraient opérées à un rythme nettement plus accéléré que celui auquel les Etats-Unis et d'autres pays réduiraient leurs subventions pour d'autres produits. En ce qui concerne les subventions à l'exportation, il existe un projet d'accord demandant aux pays octroyant de telles subventions de les éliminer avant une date butoir qui interviendrait bien avant la date à laquelle l'élimination des subventions à l'exportation de tous les autres produits devrait intervenir (2013).

Sur les aspects d'assistance au développement, les discussions ont permis d'identifier les domaines sur lesquels devrait porter l'assistance, y compris pour améliorer l'efficacité et la productivité de la production cotonnière, et sur le développement des infrastructures nécessaires pour le commerce du coton. Des programmes d'assistance aux pays

producteurs de coton ont aussi été adoptés par des pays donateurs et par des organisations internationales. Dans ce contexte, les Etats-Unis ont adopté le Programme pour l'amélioration du coton de l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne a mis en place le Partenariat UE-Afrique sur le coton, au sein de son programme d'assistance aux pays ACP.

Produits industriels

Le Groupe AMNA-II

Cette coalition destinée à renforcer la position de marchandage des pays en développement dans les négociations sur les tarifs douaniers industriels (produits non agricoles) a été créée lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005. Menée par l'Afrique du Sud, elle compte parmi ses membres l'Inde et le Brésil, et tous les pays en développement ayant atteint un niveau de développement plus avancé qui, pour cette raison, devraient appliquer la formule suisse de réductions tarifaires.

Comme décrit plus haut, la réduction tarifaire découlant de la formule suisse dépend du niveau de coefficient choisi. Un coefficient bas entraîne un abaissement plus forte des droits, alors qu'un coefficient plus élevé permet une réduction moindre. Le Groupe s'est efforcé d'obtenir que l'écart entre les coefficients utilisés par les pays développés et ceux en développement soit d'au-moins 25 points, afin de se conformer au principe d'une « réciprocité qui ne soit pas totale ». Le Groupe voulait également s'assurer que les pays appliquant la formule aient la possibilité de disposer d'une flexibilité suffisante pour promouvoir leur développement économique en excluant certaines lignes tarifaires des abaissements tarifaires ou en leur appliquant des réductions inférieures à celles découlant de l'application de la formule.

Grace à sa contribution aux propositions faites de temps en temps par le président du Groupe de négociation, le Groupe AMNA-11 a réussi à faire accepter que les pays développés appliquent un coefficient de 8, alors que les modalités appliquées aux pays en développement soient de 20, 22 ou 25, selon les cas. La flexibilité offerte pour exclusion des lignes tarifaires des abaissements tarifaires dépendraient toutefois du coefficient choisi. Plus le coefficient serait élevé et moindre serait la flexibilité.

Les Pays ayant une faible proportion de droits consolidés – le Groupe du paragraphe 6.²⁴

La principale raison d'être de cette coalition découlait de l'indication faite par certains pays développés qu'ils seraient disposés à accorder aux pays ayant une faible proportion de droits consolidés la possibilité d'appliquer des abaissements tarifaires sur les produits industriels moindres que ceux découlant de la formule, à condition que ces derniers acceptent de consolider tous leurs tarifs. Suite aux efforts menés par le Kenya et le Sri Lanka, 13 pays en développement obtiendraient l'autorisation de réduire leurs tarifs dans une proportion moindre que la formule, à condition de consolider tous leurs droits à un taux cible moyen de 30%.

Mesures visant à assurer la transparence et l'échange de vues entre les Groupes et les coalitions

Tant les coalitions que les groupes régionaux ont reconnu dès le début que pour s'assurer que l'approche adoptée par les pays en développement dans son ensemble restait mutuellement cohérente et constructive, il était nécessaire de promouvoir la transparence dans leurs travaux en organisant des réunions conjointes pour permettre à leurs membres d'échanger leurs points de vue sur les approches adoptées. Dans ce but, les trois coalitions en particulier, le G-20, le G-33 et le l'AMNA 11 ont développé la pratique d'organiser des rencontres avec les membres des Groupes ACP, PMA et PEV avant de faire des déclarations importantes ou de soumettre des documents aux Groupes de négociation. Lors de telles réunions, les membres des coalitions ont accordé leur soutien explicite ou implicite aux efforts entrepris par les Groupes des PMA, des PEV, des ACP et des pays africains pour obtenir un traitement spécial et différencié, en particulier à propos du degré de réduction de leurs tarifs douaniers. En contrepartie, ces groupes ont soutenu les positions des coalitions dans les négociations étant donné qu'ils étaient convaincus de la cohérence d'ensemble de l'approche développée par ces coalitions par rapport à leurs propres positions de négociation.

Le succès des coalitions dans l'élaboration des résultats finaux des négociations dans les domaines des produits agricoles et non agricoles est dû, dans une large mesure, au support technique octroyé par quatre pays : le Brésil, l'Inde, l'Indonésie et l'Afrique du Sud, qui ont été en mesure de fournir des notes de recherche analytiques et qui ont servi de porte-paroles pour les coalitions dans les réunions des Groupes de négociation. La volonté affichée tout au long des négociations par les membres des coalitions de négocier, en révisant leurs positions suite aux vues exprimées dans les réunions des Groupes de négociation, a aussi aidé le processus de négociation.

Tant les groupes régionaux que les coalitions ont adopté la pratique de se réunir régulièrement. Ces réunions se tiennent d'abord au niveau des ambassadeurs pour décider de l'approche à adopter sur les sujets de négociation, en tenant compte des vues exprimées au cours des discussions des Groupes de négociation. Les responsables des Missions examinent ensuite les questions au niveau d'expertise et préparent des avant projets de propositions à soumettre et des déclarations pour les Groupes de négociation. Ces avant projets sont revus et la décision finale intervient au cours de réunions tenues encore une fois au niveau des ambassadeurs.

Les pays ayant le rôle de leader dans les coalitions se sont spécialement efforcés de tenir compte des points de vue de tous les pays membres, y compris ceux des PMA et des pays ayant un faible niveau de développement économique, et de s'assurer qu'ils partageaient les vues exprimées par la coalition. Les efforts entrepris en ce sens par les leaders de la coalition, -le Brésil, l'Inde, l'Indonésie et l'Afrique du Sud- ont permis de donner confiance aux pays membres, convaincus que les leaders pouvaient agir en tant que leurs porte-paroles. La confiance en leur leadership et la compétence technique de leur délégations ont permis aux pays en développement en tant que groupe d'accepter globalement que l'Inde et le Brésil défendent leurs intérêts dans les réunions des Groupes de 4 et de 6 (G-4 et G-6), composés de pays développés et en développement, qui se sont tenues au cours de la période de suspension des négociations formelles à l'OMC.

Travaux au niveau ministériel dans les groupes et coalitions

La participation accrue des ministres de manière régulière dans les négociations accroît aussi la capacité des pays en développement d'avoir un impact au cours des négociations. Les groupes régionaux et interrégionaux, ainsi que les coalitions liées à des sujets se réunissent au niveau ministériel pour souligner l'importance politique accordée par les pays membres aux approches de négociation adoptées. De plus, les réunions conjointes, donnant la possibilité à des membres appartenant à des groupes différents d'échanger leurs points de vues, sont tenues au niveau ministériel.

Ainsi, les pays africains et les ACP ainsi que le Groupe des PMA ont organisé des réunions conjointes sous l'égide du Groupe des 90. L'appellation de ce groupe souligne la force numérique des trois groupes réunis. Depuis peu, les ministres et les hauts responsables membres de ces groupes organisent des réunions conjointes auxquelles sont invités leurs partenaires des pays du Groupe des PEV et des coalitions liées à des sujets, comme le G-20, le G-33 et l'AMNA 11. Ce groupe élargi est connu sous le nom de Groupe des 110. L'objet de ces réunions conjointes est d'accroître la coordination entre les pays en développement et donc de consolider leur unité et leur solidarité en tant que groupe. Il est important de souligner que pour démontrer leur solidarité, plusieurs discours émanant des Groupes ACP, PMA et PEV, ainsi que de coalitions liées à des sujets, comme le G-20 et le G-33 se succèdent souvent dans les Groupes de négociation de l'OMC sur des sujets d'intérêt commun des pays en développement.

Ces groupes, et surtout les coalitions concernant des sujets, se servent de plus en plus des médias pour faire connaître leurs positions du grand public. Ils coopèrent également avec les organisations non gouvernementales actives dans les domaines du commerce et du développement pour disséminer leurs points de vue.

Résumé des résultats des stratégies utilisées par les pays en développement

Pour conclure, on peut dire qu'en coordonnant leurs positions au moyen de consultations dans des groupes régionaux et interrégionaux, et ensuite en ouvrant le dialogue avec les groupes élargis comme le Groupe des 90 et le Groupe des 110, les pays en développement sont parvenus à adopter des positions communes pour défendre leurs intérêts aussi bien offensifs que défensifs dans leurs négociations avec les pays développés. L'approche coordonnée qu'ils ont réussi à maintenir leur a permis d'obtenir dans le secteur agricole, entre autres, l'engagement des pays développés d'opérer des réductions plus importantes au niveau de leurs subventions internes ayant des effets de distorsion des échanges, l'acceptation de principe qu'ils pourraient exclure des abaissements tarifaires les produits spéciaux pour lesquels ils considèrent que les niveaux tarifaires actuels sont une nécessité, et le droit d'appliquer des MSS lorsque l'accroissement des importations dépasse un seuil de déclenchement spécifique en volume. Dans le domaine industriel les positions conjointes unifiées des pays en développement leur ont permis de s'assurer que l'application de la formule suisse leur permettra d'utiliser des coefficients impliquant des abaissements tarifaires moins importants, conformément aux engagements de « réciprocité moins que totale » pour les pays en développement. Dans le même temps, la stratégie adoptée a permis aux PMA, PEV et autres groupes de négocier séparément avec les pays développés, pour obtenir des flexibilités dans leurs réductions tarifaires et un traitement spécial et différencié tenant compte de leur niveau de développement et autres particularités.

Leçons pour l'avenir

On pourrait tirer sept leçons pour l'avenir de l'expérience accumulée par les pays en développement dans leurs consultations mutuelles et l'élaboration de positions communes au cours des négociations actuelles.

La première est que pour dégager des positions communes, les pays en développement devraient continuer d'appliquer une approche ascendante (de bas en haut) permettant d'abord de discuter des questions au niveau de coalitions et de groupes régionaux et interrégionaux. Ce n'est qu'après avoir mené ces discussions qu'il conviendrait d'amener les discussions dans des enceintes plus larges, en organisant des réunions conjointes entre groupes et/ou avec des coalitions, et enfin d'engager les discussions avec pratiquement tous les pays en développement.

Deuxièmement, bien que l'objectif de telles consultations soit de chercher à mettre en place une approche coordonnée si possible sur les questions faisant l'objet de discussions ou de négociations à l'OMC, il faut reconnaître que dans certains domaines il se peut que cela soit impossible, en raison des écarts de développement séparant les membres d'un groupe. Afin de maintenir la cohésion et la solidarité du groupe, les membres devraient faire de leur mieux pour s'accommoder de ces différences dans les politiques globales qu'ils désirent poursuivre, et si cela s'avère impossible, ils devraient se montrer tolérants et respectueux de ces différences.

Troisièmement, il est nécessaire de reconnaître que si les groupes régionaux et interrégionaux offrent un forum de consultations permanent à leurs membres, les coalitions concernant des sujets pourraient se désintégrer ou disparaître une fois que les objectifs pour lesquels elles ont été créées ont été atteints. Il est donc probable que lorsque le Cycle de Doha sera finalement conclu, des coalitions comme l'AMNA 11 et le G-33, qui ont été créées au cours du Cycle, pourraient disparaître. En revanche, de nouvelles coalitions pourraient voir le jour si les questions l'exigent. Par exemple, si le sujet des effets du changement climatique sur le commerce devait être inclus dans les négociations, il est possible que certains pays en développement forment une coalition pour discuter et échanger leurs points de vue sur l'approche à adopter dans de telles discussions au sein de l'OMC.

Quatrièmement, le mécanisme existant pour organiser des consultations entre les groupes régionaux et interrégionaux d'une part et les coalitions d'autre part, devrait probablement être renforcé pour offrir une meilleure transparence sur leurs travaux afin de développer des approches communes partout où cela s'avère possible. Les pays ayant un niveau de développement plus avancé comme la Chine, le Brésil, l'Indonésie et l'Afrique du Sud, qui sont susceptibles de créer de telles coalitions, devraient assumer une responsabilité accrue en ce sens.

Cinquièmement, étant donné que certaines critiques se sont élevées de la part de petits groupes de pays en développement à l'égard des leaders, les accusant de ne pas avoir engagé des consultations préalables sur la position à tenir lors des réunions, il serait nécessaire de voir s'il ne serait pas désirable d'institutionnaliser les arrangements informels existants, pour organiser des consultations sur une base régulière (par exemple

tous les deux mois) entre tous les membres en développement, soit du Groupe informel, soit du Groupe des 110 incluant tous les pays en développement. On pourrait aussi convenir qu'un tel groupe élargi devrait se réunir au niveau ministériel avant toute Conférence ministérielle et si nécessaire au cours des réunions ministérielles.

Sixièmement, de plus en plus d'économistes et de responsables politiques des pays développés considèrent que la division entre pays développés et pays en développement est en passe de devenir anachronique, surtout au vu des progrès économiques fulgurants enregistrés par les pays émergents ces dernières années. Selon eux, il est irréaliste de considérer ces pays comme des pays en développement, alors que certaines études prévoient que leur PIB dépassera celui des pays développés dans vingt ans environ. Par exemple, dans un article récent, Susan Schwab, représentante au Commerce des Etats-Unis (USTR) de 2005 à 2008, a souligné que les efforts de certains pays émergents visant à maintenir qu'ils sont des pays en développement étaient aussi absurdes qu'un « éléphant essayant de se cacher derrière une souris. »²⁵ Un point de vue similaire a été exprimé par Karel De Gucht, commissaire européen au Commerce lors d'un récent séminaire organisé par l'OCDE, lorsqu'il a déclaré : « Je ne les considérerais pas – le Brésil, l'Inde et la Chine- actuellement comme des pays en développement. »²⁶ Il faut s'attendre à ce que cette question de la division du monde en deux groupes, pays développés d'une part et pays en développement de l'autre, devienne beaucoup plus épineuse dès lors que la Russie sera devenue membre de l'OMC, ce qui ne saurait tarder. Le fait que la Russie considère que dans le domaine des échanges ses intérêts sont similaires à ceux des pays en développement est évident depuis qu'elle a décidé d'adhérer au Groupe des BRICS, rejoignant ainsi quatre pays émergents, le Brésil, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud.²⁷

Septièmement, comme noté plus haut, si la plupart des coalitions formées au cours du Cycle d'Uruguay étaient des coalitions mixtes de pays développés et de pays en développement (par exemple le Groupe du Café au lait ou le Groupe de Cairns), la plupart des coalitions formées lors du Cycle de Doha sont constituées uniquement de pays en développement. S'il est vrai que sur certaines questions spécifiques des négociations sur les règles quelques propositions conjointes de pays développée et de pays en développement ont vu le jour, dans l'ensemble ce type de coopération a été rare. Cela est en partie dû au leadership des pays émergents et de leur capacité d'entreprendre le travail de recherche et d'analyse nécessaire pour convaincre les autres pays en développement de se joindre à eux. Après le Cycle de Doha, vu la tendance accrue de voir certains pays en développement se joindre à des pays développés dans des arrangements de libre-échange, il est possible que des coalitions mixtes verront le jour, en particulier pour développer des approches communes sur des nouveaux sujets de négociations.

Cela dit, il faut reconnaître que les liens principaux entre pays en développement sont surtout historiques et politiques, et non économiques. Si ces liens doivent encore se renforcer, il faudrait peut être que l'OMC agisse comme un forum de coopération entre pays en développement sur une base Sud-Sud. Un des moyens pour y arriver pourrait consister à s'assurer que l'assistance technique offerte par des pays comme le Brésil, la Chine et l'Inde et d'autres, pour entre autres, - consolider le cadre institutionnel national

des pays en développement afin qu'ils puissent appliquer le système de l'OMC et abolir les contraintes de l'offre auxquelles ils font face à cause de l'incapacité qu'ont leurs exportateurs à se conformer aux règles techniques ou mesures sanitaires et phytosanitaires- devienne une partie intégrante du programme d'Aide pour le commerce (ApC) de l'OMC qui devrait être déployé au cours du Cycle de Doha. Dans ce but, il pourrait être décidé de mettre à contribution les pays donateurs et les institutions financières internationales pour financer les pays en développement qui offrent de l'assistance technique à d'autres, afin de renforcer et d'élargir l'étendue de leurs programmes d'assistance technique.

Cinquième partie

Doha et au-delà : stratégies possibles pour conclure le Cycle de Doha et organiser des négociations futures

Nous en venons à la question de savoir comment lever l'impasse actuelle qui a paralysé le Cycle de Doha pour que les négociations aboutissent d'ici la moitié de l'année prochaine, si cela n'est pas possible avant la fin de cette année. Dans son compte-rendu sur l'avancement des travaux devant le Comité des négociations commerciales en avril 2011, Pascal Lamy, le Directeur général, a affirmé qu'après avoir eu des rencontres en tête à tête (des « confessions » comme il les appelle), avec les acteurs clés, il était persuadé que les différences d'approches –surtout par rapport aux « négociations sectorielles » dans les domaines industriel et agricole- n'étaient pas des différences techniques pouvant être résolues par des discussions au niveau des ambassadeurs, mais des divergences politiques, qui ne pouvaient donc être aplanies qu'au niveau ministériel et gouvernemental.

Ainsi, la question qui se pose est celle de savoir comment ces divergences de vues peuvent être aplanies dans le court terme. Les pays membres ont accepté de reprendre à leur compte ses propositions et de faire de leur mieux pour s'assurer que les questions sur lesquelles des divergences de vues persistent soient discutées au sein de l'ANASE, des ACP, de l'OCDE et d'autres groupes similaires. D'une manière générale, toutefois, les délégations basées à Genève se montrent pessimistes. Celles-ci sont généralement d'avis qu'il est difficile pour les principaux acteurs de changer de position dans la période pré-électorale que nous traversons et au vu de la situation économique et politique actuelle. Dans le cas des Etats-Unis, avec l'élection présidentielle qui se tiendra dans la seconde moitié de l'année prochaine, l'approche de l'administration est de plus en plus influencée par son évaluation des réactions sur sa position de négociation par le parti d'opposition et par l'opinion publique en général. En Inde, la coalition gouvernementale pourrait se montrer peu encline à changer sa position pour accepter un compromis, surtout si elle pense que cela risque de faire croire au grand public que ce changement est le résultat de pressions de l'étranger, en particulier de la part des Etats-Unis. Le gouvernement brésilien issu des récentes élections ne semble pas aussi ouvert que le précédent à poursuivre la libéralisation des échanges dans le domaine industriel. Enfin, la nouvelle direction chinoise, sur le point d'entrer en fonctions en 2012, pourrait être peu intéressée par ce qui pourrait être vu comme des concessions unilatérales envers l'UE et les Etats-Unis.

Dans ce contexte, les négociateurs et les responsables politiques semblent de plus en plus amenés à penser qu'il est désirable de se montrer pragmatique et de reconnaître que le Cycle de Doha, et surtout son volet de libéralisation des échanges ne pourra pas être conclu dans l'immédiat, et que le seul moyen pour sortir de l'impasse actuelle serait d'adopter une approche graduelle, en choisissant de faire progresser les négociations sur les sujets présentant des chances raisonnables de réussite dans un avenir proche. En tenant compte de ces considérations lors de la réunion informelle du Comité des négociations commerciales qui s'est tenue le 31 mai 2011, le Directeur général a suggéré qu'il serait désirable d'adopter l'approche à trois vitesses décrite ci-dessous.²⁸

Premièrement, les négociations sur des questions d'intérêt pour les PMA devraient se poursuivre sur une « voie rapide », afin d'espérer recueillir une première moisson de « résultats rapides » avant la Conférence ministérielle de décembre 2011. Ces questions porteraient entre autres sur les engagements juridiquement contraignants des pays développés quant à l'importation de tous les produits en provenance des PMA en franchise de droits et sans contingent (FDSC). Les pays développés devraient aussi accepter d'améliorer les règles d'origine applicables et d'adopter une dérogation en faveur des secteurs de services des PMA, offrant un accès préférentiel pour leurs produits et fournisseurs de services. En outre, vu l'importance des exportations de coton pour certains PMA, l'engagement des pays développés d'accroître les réductions de subventions ayant des effets de distorsion du commerce du coton devrait être mis en œuvre en priorité.

Deuxièmement, le Directeur général a suggéré que le paquet de « résultats rapides » devrait inclure certaines questions PMA-plus, comprenant des composants pro-développement significatifs, sur lesquels les négociations pourraient aussi aboutir avant la Conférence ministérielle de décembre. Il s'est toutefois abstenu de donner des indications précises sur les questions sur lesquelles pourraient porter ces négociations. Ces questions pourraient être identifiées par les délégations au cours de consultations informelles.

Nombre de suggestions ont été avancées de manière informelle par les délégations en ce qui concerne les questions PMA-plus qui pourraient être négociées en priorité. Il serait judicieux, par exemple, d'inclure des négociations sur l'Accord sur la Facilitation des échanges, puisque son adoption serait un résultat gagnant-gagnant aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement. Un autre sujet prometteur serait l'Accord sur les subventions à la pêche, une question sur laquelle tous les participants semblent d'accord sur la nécessité de disciplines internationales pour éviter la surexploitation des stocks de poissons. Si certains pays devaient se montrer réticents à engager des négociations sur ces questions en priorité, il serait opportun d'essayer de convaincre les pays développés de s'engager à maintenir un statu quo sur les subventions qu'ils accordent à leurs flottes de pêche afin de minimiser la surpêche.

Les autres sujets qui pourraient être inclus dans les négociations concernent l'acceptation des propositions visant à améliorer les règles relatives à l'application du TSD aux pays en développement sur lesquelles les délégations sont déjà tombées d'accord, ainsi que celles sur lesquelles des divergences de vues subsistent encore, ainsi que le

développement d'un ensemble viable sur l'Aide pour le commerce. L'adoption d'un tel ensemble permettrait d'assurer de manière systématique et régulière les ressources financières nécessaires pour former les capacités techniques des pays en développement dans la mise en œuvre des règles du système et pour éliminer les contraintes de l'offre auxquelles ils doivent faire face.

Il est important de noter que même si le Directeur général a indiqué que les négociations sur les questions portant sur les PMA et certains sujets PMA-plus devraient aboutir avant la prochaine Conférence ministérielle de décembre, la poursuite des négociations au-moins sur certains de ces questions sera loin d'être facile. Par exemple, au sujet de l'octroi d'un accès en franchise de droits et sans contingents aux PMA, il a déjà été admis par les pays développés qu'au-moins 97% de leurs importations en provenance de ces pays bénéficieront de ces avantages. Les 3% restant ont été exclus principalement à la demande des Etats-Unis, qui ont fait savoir qu'ils ne seraient probablement pas en mesure d'offrir l'accès en franchise de droits pour les produits textiles. Au vu des problèmes qui touchent l'industrie textile aux Etats-Unis et ailleurs, il n'est pas sûr que les pressions politiques permettront à l'administration américaine d'inclure les textiles dans son schéma de préférences pour les PMA. De même, sur le coton, nombreux sont les analystes qui doutent sérieusement que les Etats-Unis accepteraient de réduire leurs subventions à ce secteur avant que soit conclu un Accord global concernant les produits agricoles et non agricoles. Il reste de nombreuses questions comme la facilitation des échanges et les subventions à la pêche, pour lesquelles il risque d'être difficile de conclure les négociations avant la prochaine Conférence ministérielle de décembre, à moins que tous les pays démontrent la volonté politique nécessaire pour y parvenir en trouvant des solutions de compromis.

Troisièmement, le Directeur général a souligné qu'il serait irréaliste de s'attendre à ce que les négociations sur des questions telles que l'accès au marché pour les produits industriels, la libéralisation des échanges pour les produits agricoles, le commerce des services et les ADPIC puissent aboutir cette année. Celles-ci devront se poursuivre au cours des prochains mois, mais en suivant une « voie lente » et la prochaine Conférence ministérielle devra adopter un plan de route pour conclure les négociations avant une date butoir.

La question qui se pose est de savoir quel plan ou stratégie permettrait de conclure ces négociations. L'une des deux approches suivantes pourrait être adoptée.

La première approche proposée consisterait à continuer les négociations dans ces domaines en espérant qu'il sera possible de s'entendre sur la base des solutions de compromis proposées par l'UE et d'autres, qui permettraient aux pays en développement d'avoir une certaine flexibilité au sujet de leur participation dans les négociations sectorielles. La deuxième possibilité consisterait à adopter une approche pragmatique mais courageuse. Si à la suite des efforts déployés au niveau des ambassadeurs et au niveau politique au cours des prochains mois, il apparaît qu'il n'est pas possible de combler l'écart existant entre les positions concernant les négociations sectorielles et sur d'autres questions, il serait désirable de décider lors de la Conférence ministérielle de décembre de faire une « pause » de 12 à 18 mois dans les négociations, plutôt que de

continuer des discussions répétitives. Si l'on continue les discussions alors qu'il n'y a pas de volonté politique de la part des participants pour rechercher des solutions de compromis, on risque de voir les participants trouver de nouveaux arguments pour se figer sur leurs positions actuelles et les rendre encore plus inflexibles. Cette approche visant à faire une pause ne devrait pas être interprétée comme un désir d'abandonner les négociations en jetant l'éponge sur ce qui a été accompli jusqu'à présent pour ensuite repartir dans d'autres directions²⁹, mais au contraire comme une opportunité de réflexion offerte aux négociateurs, afin qu'ils revoient leurs positions et entrent en consultations avec leurs partenaires de négociation tant au niveau technique que politique, en dehors du cadre de l'OMC. Ainsi, il serait souhaitable de les voir revenir à la table de négociations après l'expiration de la période de pause, avec de nouvelles solutions de compromis, permettant de faire aboutir les négociations.

Le Directeur général a déjà eu recours à ce type de suspension des négociations multilatérales pour certaines périodes, en décidant de s'en remettre au Groupe des 4, - l'Inde, le Brésil, les Etats-Unis et l'Union européenne- pour trouver des solutions. Il avait ensuite invité l'Australie, le Japon et la Chine à se joindre à ce groupe. De telles décisions étaient prises par le Directeur général au niveau technique, peut être en consultations avec les présidents des divers Groupes de négociation et avec d'autres ambassadeurs, afin de donner le temps aux acteurs-clés de se consulter pour étudier dans quelle mesure les impasses pourraient être levées. La décision de suspendre les négociations pour une durée d'environ un an serait prise au niveau politique lors d'une Conférence ministérielle. En acceptant de suspendre les négociations, les ministres prendraient l'engagement politique d'utiliser la période de pause pour entrer en contact avec leurs homologues en dehors du cadre de l'OMC dans le but de réduire leurs différences et de décider, en fonction de l'évolution économique et politique dans leur propre pays, de relancer les négociations à l'OMC à une date donnée et de se mettre d'accord sur les délais requis pour leur conclusion.

Deux points de vue opposés alimentent le débat public et les discussions informelles à ce sujet entre les négociateurs. Ceux qui ne sont pas favorables à une suspension des négociations font valoir que cela risque de ternir l'image de l'OMC. Pascal Lamy a observé que depuis l'époque du GATT les négociations sur les réductions tarifaires ont été le gagne-pain de l'organisation et que des délais supplémentaires mettraient en doute l'efficacité de l'OMC. D'autres ne partagent pas cet avis. Par exemple, le chroniqueur économique Martin Wolf souligne qu'il serait absurde de croire qu'un délai supplémentaire avant de conclure les négociations ferait disparaître l'OMC. De plus en plus de personnes s'accordent à reconnaître l'extrême complexité de ces négociations et soulignent que leur avancement est fonction de nombreux facteurs économiques et politiques imprévisibles. C'est en fait le pont de vue exprimé par l'ambassadeur du Brésil lors de son allocution devant le Comité des négociations commerciales en avril 2011 : « Le Brésil rejette l'idée que la crédibilité et la légitimité de cette organisation soient mis en danger par le Cycle. »³⁰ Les négociations sur la libéralisation des échanges ne sont qu'une des fonctions de l'OMC. Ses autres fonctions consistent à assurer le respect des règles mises en place et à régler les différends qui surgissent lorsque cela n'est pas le cas. Ces fonctions sont aussi importantes que celle qui consiste à faire avancer le libre-échange par des négociations.

L'après Doha : y aura-t-il un nouveau Cycle ?

Quelles leçons pour l'avenir peut-on tirer du Cycle de Doha ? Les pays membres seraient-ils partants pour se lancer dans un nouveau cycle de négociations simultanées sur un large éventail de sujets dans la période de l'après Doha ? De nombreux analystes et observateurs ne cachent pas leur scepticisme. Selon eux, avec l'avènement d'un nombre croissant d'arrangements commerciaux préférentiels au niveau régional, le monde est en train de perdre son appétit pour des négociations commerciales multilatérales au sein de l'OMC. Certains négociateurs de pays développés sont d'avis que le Cycle de Doha pourrait bien être le dernier cycle de négociations commerciales multilatérales négocié sous les auspices de l'OMC, car à mesure que les pays procèdent à des réductions tarifaires sur des droits déjà très bas, il ne leur restera plus grand-chose à offrir dans le marchandage avec les pays en développement pour que ces derniers les réduisent à leur tour. Pour certains, c'est la raison pour laquelle les pays développés insistent pour que les économies émergentes libéralisent encore plus leurs échanges en participant aux négociations sectorielles en cours actuellement.³¹

De plus en plus d'observateurs sont en outre d'avis que le Cycle de Doha a clairement démontré les difficultés encourues dans des négociations simultanées sur une gamme étendue de questions hautement techniques et complexes entre des pays ayant des niveaux de développement différents et donc des intérêts commerciaux très divergents. Sans compter que ces difficultés devraient encore beaucoup augmenter d'ici cinq ans, lorsque les pays qui négocient actuellement leur accession auront été admis à l'OMC, faisant passer le nombre de pays membres de 153 actuellement à environ 180. Nombreux sont également ceux qui critiquent la règle de l'engagement unique, qui implique qu'afin de garantir des résultats équilibrés dans tous les domaines des négociations, les accords ne peuvent être adoptés définitivement qu'une fois que l'ensemble du Cycle aboutit. L'expérience acquise au cours du Cycle de Doha montre qu'à cause de la règle de l'engagement unique, certains pays font trainer les négociations sur certaines questions aussi longtemps qu'ils ne sont pas satisfaits de l'avancement des négociations dans les domaines qui les intéressent en priorité. Cela freine l'avancement de l'ensemble des négociations et c'est l'une des raisons pour lesquelles le Cycle de Doha n'est toujours pas conclu presque dix ans après son lancement. Cette règle joue aussi à l'encontre des intérêts des pays en développement, car elle empêche la mise en œuvre des accords et des décisions prises en leur faveur aussi longtemps que le Cycle dans son ensemble n'est pas conclu.

En lieu et place des cycles de négociations : des négociations continues

Comment donc faire avancer la libéralisation des échanges au sein de l'OMC si aucun nouveau cycle ne voit le jour ? Une possibilité consisterait à se mettre d'accord sur des procédures permettant des négociations « en continu », dans lesquelles les questions à débattre ne seraient plus négociées simultanément, mais les unes après les autres. A ce propos, il est important de souligner que la nécessité de ne plus dépendre entièrement sur les cycles de négociations pour poursuivre la libéralisation des échanges a été reconnue dans le cadre juridique de l'OMC. Cela est par exemple le cas pour l'Accord sur l'agriculture et pour l'AGCS, qui tous deux prévoient que les pays devront engager des négociations périodiques pour continuer à libéraliser les échanges. Des dispositions

prévoyant des examens périodiques existent également dans les Accords sur les règles, en particulier sur les obstacles techniques et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Dans ce contexte, il pourrait être judicieux de considérer si dans l'après Doha, les négociations pourraient se tenir aussi bien pour poursuivre la libéralisation des échanges que pour améliorer les règles existantes conformément aux dispositions des Accords de l'OMC. A ce propos, on rappellera que les négociations sur l'agriculture, ainsi que celles sur l'AGCS furent lancées en janvier 2001, soit avant le lancement du Cycle de Doha, conformément aux dispositions contenues dans les instruments juridiques respectifs. Ces négociations furent ensuite incluses dans le Cycle de Doha, après son lancement en novembre 2001.

Si une telle approche était adoptée, il serait aussi préférable de s'assurer que les questions choisies pour les négociations soient acceptées conformément aux dispositions contenues dans ces Accords. Pour les domaines dans lesquels de telles dispositions pour des négociations périodiques n'existent pas à présent, comme pour les produits industriels, de tels dispositifs juridiques devraient être adoptés. Les décisions concernant les nouvelles questions à inclure dans les négociations devraient être prises en réunion ministérielle, au cours des Conférences ministérielles qui ont lieu tous les deux ans, en tenant compte des progrès accomplis. Le but devrait être d'éviter que des négociations se poursuivent simultanément dans plus de quatre ou cinq domaines à la fois, y compris les nouveaux domaines de négociations.

Le système commercial multilatéral de l'OMC est actuellement confronté à de nouveaux défis importants découlant de la crise financière internationale, qui a ralenti l'activité économique, accru le chômage, aggravé l'endettement de certains pays, particulièrement en Europe, confrontés à l'impossibilité de faire face à leurs engagements en matière de dette souveraine, et entraîné des politiques de taux de changes inappropriées dans certains cas. Certains analystes considèrent en outre de plus en plus que les difficultés rencontrées au cours du Cycle de Doha entre quelque 150 pays ayant des niveaux de développement très différents, pousseront la majorité des pays ces prochaines années, à s'appuyer de plus en plus sur des accords commerciaux régionaux pour assurer des réductions tarifaires supplémentaires et pour éliminer les autres obstacles au commerce dans leurs principaux marchés. Par conséquent, lors des futures négociations à l'OMC les pays membres risquent de mettre plus l'accent sur la consolidation du système de règles dans de nouveaux domaines liés au commerce.

A ce propos, il est important de noter que le Directeur général, dans son allocution au Comité des négociations commerciales en avril 2011, a signalé que le retard dans la conclusion du Cycle de Doha empêche l'OMC de se pencher sur d'autres sujets nécessitant urgemment l'adoption de règles, comme les aspects du changement climatique liés au commerce et le commerce des produits énergétiques. D'autres questions avancées pour de futures négociations à l'OMC incluent les effets des taux de changes sur le commerce, et les règles du GATT concernant l'utilisation de restrictions à l'exportation et leurs effets sur l'accès aux fournitures, ainsi que le capitalisme d'Etat. En outre, certaines délégations pourraient insister sur l'inclusion des trois questions de Singapour qui avaient été exclues du Cycle de Doha à cause de l'opposition des pays en développement.

Dans le passé, les divergences de vues sur l'inclusion ou non de nouveaux sujets avaient été vives entre les pays développés et les pays en développement. La controverse sur l'inclusion des services à l'ordre du jour du Cycle d'Uruguay avait entraîné des confrontations même entre les pays en développement dans la période précédant le Cycle. Compte tenu de ces précédents, il serait utile pour les pays en développement que des études soient entreprises, si nécessaire avec l'appui de la CNUCED et d'autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales, sur certaines des questions qui seraient susceptibles d'être choisies pour légiférer, et d'ouvrir des consultations le plus tôt possible sur l'approche qu'ils devraient adopter, si nécessaire en créant des coalitions liées à des sujets ou des domaines.

Annexe I : Coalitions de pays en développement à l'OMC

Groupe africain	Afrique du Sud, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Congo (Rép. Démocratique), Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Maurice, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République Centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie, Zimbabwe.
Groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP)	Les membres du Groupe africain, plus Antigua et Barbuda, la Barbade, Belize, Cuba, Dominique, Fidji, Grenade, Guyane, Haïti, Iles Salomon, Jamaïque, Papouasie Nouvelle Guinée, République dominicaine, St Kitts et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, Surinam, Trinidad & Tobago.
Groupe des Pays les moins avancés (PMA)	Angola, Bangladesh, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Congo (Rép. Démocratique), Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Haïti, Iles Salomon, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République Centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie.
Groupe des Petites économies vulnérables (PEV) ³²	Albanie, Antigua et Barbuda, Arménie, Barbade, Belize, Bolivie, Botswana, Brunei Darussalam, Cameroun, Cuba, Dominique, El Salvador, Equateur, Fidji, Gabon, Géorgie, Ghana, Grenade, Guatemala, Guyane, Honduras, Iles Salomon, Jamaïque, Jordanie, Kenya, Kirghizistan, Macao, Macédoine, Maurice, Moldavie, Mongolie, Namibie, Nicaragua, Panama, Paraguay, Papouasie Nouvelle Guinée, St Kits & Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, République dominicaine, Sri Lanka, Surinam, Swaziland, Trinidad et Tobago, Uruguay, Zimbabwe.
Groupe des pays en développement du Commonwealth à Genève	Afrique du Sud, Bangladesh, Barbade, Botswana, Brunei Darussalam, Cameroun, Ghana, Iles du Pacifique, Inde, Jamaïque, Kenya, Lesotho, Malaisie, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Ouganda, Pakistan, Singapour, Sri Lanka, Swaziland, Tanzanie, Trinidad et Tobago, Zambie.

Groupe informel des pays d'Amérique latine	Antigua, Argentine, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, République dominicaine, Pérou, St Kits & Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, Trinidad et Tobago, Uruguay, Venezuela.
G-20	Afrique su Sud, Argentine, Brésil, Bolivie, Chili, Chine, Cuba, Equateur, Egypte, Inde, Indonésie, Kenya, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay, Venezuela.
G-33	Benin, Bolivie, Botswana, Chine, Congo, Congo (RD), Corée, Côte d'Ivoire, Cuba, Dominique, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maurice, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Ouganda, Pakistan, Panama, Pérou, Philippines, République dominicaine, St Kits & Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, Sénégal, Sri Lanka, Surinam, Tanzanie, Trinidad et Tobago, Turquie, Venezuela, Zambie, Zimbabwe.
Groupe AMNA 11	Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Egypte, Inde, Indonésie, Namibie, Philippines, Tunisie et Venezuela.
Groupe des pays du Paragraphe 6	Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Ghana, Kenya, Macao (Chine), Maurice, Nigeria, Surinam, Sri Lanka, Zimbabwe.
G-90	En font partie les membres des groupes suivants : - le Groupe africain - le Groupe ACP et - le Groupe des PMA.
G-110	Inclut les membres du G-90 plus le G-20, le G-33 et le Groupe AMNA 11 et le Groupe des PEV.
Croupe de Cairns	Afrique du Sud, Australie, Argentine, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

Notes finales

- 1 Pour une description plus détaillée des règles du système commercial multilatéral de l'OMC, voir le site web de l'Organisation sous www.omc.org
- 2 Contrairement à la Banque mondiale ou au FMI, où les directeurs et les hauts fonctionnaires ont le droit de proposer des initiatives, le Directeur général et ses hauts fonctionnaires ne disposent pas de telles prérogatives. Ce sont les pays membres qui prennent toutes les décisions. Par exemple, les directeurs de l'OMC ne sont pas habilités à préparer des documents de recherche de politique générale sans l'autorisation expresse des pays membres. Les responsables du secrétariat évitent généralement d'exprimer leurs opinions sur les questions débattues et s'ils sont invités à le faire au cours des négociations, ils se limitent à citer les vues exprimées par les divers participants.
- 3 Projet révisé de modalités concernant l'agriculture. Document OMC TN/AG/W/4/Rev.4
- 4 Projet de modalités concernant l'accès aux marchés pour les produits non agricoles ; Rapport du Président. Document OMC, TN/MA/W/103/Rev.3/Add.1 du 23 avril 2011 et Rapport de projet de modalités concernant l'accès aux marchés pour les produits non agricoles 2008 ; document OMC, TN/MA/W/103/Rev.3
- 5 Idem, voir Annexe 7
- 6 Idem, ces pays sont : les Emirats arabes Unis, le Liban, Oman, Singapour, le Taipei chinois et la Thaïlande.
- 7 Commerce des services ; Rapport du président, document OMC, TN/SA/36 du 21 avril 2011.
- 8 Facilitation du commerce ; Texte du président, document OMC, TN/TF/W/165/Rev.8, du 21 avril 2011.
- 9 Règles ; Communication du président, document OMC, TN/RL/W/254, du 21 avril 2011.
- 10 Négociations sur les subventions et les mesures compensatoires. Rapport du président. Document OMC, TN/RL/W/254, avril 2011.
- 11 Négociations sur les subventions aux pêcheries. Rapport du président. Document TN/RL/W/254.
- 12 Négociations sur les arrangements régionaux. Rapport du président. Document OMC, TN/RL/W/251, du 21 avril 2011 et Note sur les Questions systémiques, TN/TP/21 du 11 avril 2011.
- 13 Commerce et environnement. Rapport du président. Document OMC, TN/TE/20 du 21 août 2011.
- 14 Rapport du président de la Session extraordinaire du Conseil sur les ADPIC, document OMC, TN/IP/21 du 21 avril 2011.
- 15 Règlement des différends. Rapport du président, document OMC TN/DS/25 du 21 avril 2011.
- 16 Conseil du commerce et du développement. Rapport du président, document OMC TN/CTD/26
- 17 Voir paragraphe 44 sur le TSD de la Déclaration ministérielle de Doha. Document OMC WT/MIN(01)/DEC1 du 14 novembre 2001.

- 18 Rapport du président du Groupe de négociation sur l'agriculture, document OMC TN/AG/26 et Rapport du président du Groupe de négociation sur l'AMNA, document OMC, TN/MA/W/103/Rev.3/Add.1 du 21 avril 2011.
- 19 Voir Rapport du Directeur général sur ses consultations concernant les négociations sectorielles de l'AMNA, document OMC, TN/C/14 du 21 avril 2011 et Note du président du CNC concernant les rapports des divers Groupes de négociation, document OMC, TN/C/13 du 21 avril 2011.
- 20 Pour plus de détails, voir Narlikar, A. « International Trade and Developing Countries Bargaining Coalitions in GATT and WTO », Rutledge, 2005, pages 82-104.
- 21 Idem, pages 126-154.
- 22 Ce délai avait été accepté dans l'optique d'une conclusion du Cycle de Doha en 2006. Les PMA insistent que le traitement en FDSC devrait leur être appliqué à toutes leurs exportations.
- 23 Pour de plus amples informations sur les travaux du Groupe, voir Vinod Rege, « Negotiating in WTO : Lessons from the Commonwealth », Commonwealth Secretariat, 2011.
- 24 Le Groupe des pays dits « du paragraphe 6 » tire son nom du paragraphe 6 de la Déclaration de Cancun, préconisant pour la première fois une extension de ce traitement en leur faveur.
- 25 Voir l'article de Susan C. Schwab dans *Foreign Affairs*, Volume 20, N° 3 de mai-juin 2011, pages 75-84.
- 26 Voir *WTO Reporter*, du 26 mai 2011, « Doha Round : EU Chief Cites Need to Review Developing Nations Flexibilities in Doha Talks ».
- 27 Il est intéressant de noter à ce propos, que le SGP de l'UE compte la Russie comme un pays en développement et lui accorde des préférences. Cependant, l'UE envisage d'exclure les pays bénéficiaires du SGP qui sont à un niveau plus avancé de développement, comme le Brésil, la Russie et d'autres.
- 28 Remarques du Président, Réunion informelle des Chefs de délégation, voir document OMC, JOB/TNC/11 du 31 mai 2011.
- 29 Dans son allocution à la Réunion informelle du CNC du 29 avril 2011, Pascal Lamy a assuré qu'aucune délégation n'avait été en faveur d'une proposition visant à abandonner les négociations.
- 30 « *Time to Limit Doha Damage* », article paru dans le *Financial Times* du 3 mai 2011.
- 31 Pour plus de détails sur les diverses évaluations des avantages découlant du Cycle de Doha, voir Vinod Rege : « Negotiating in WTO : Lessons from the Commonwealth », Commonwealth Secretariat, 2011, pages 115-121.
- 32 Ces pays seraient traités comme PEV pour les modalités concernant les abaissements tarifaires dans le secteur agricole. La liste des PEV concernant l'AMNA est légèrement différente.

Questions
substantielles des
négociations

2

L'agriculture – Au cœur des négociations du PDD

Roberto Azevêdo

Ambassadeur du Brésil à l'OMC

Braz Baracuhy

Négociateur du Brésil sur l'agriculture à l'OMC et Coordinateur du G-20, Mission du Brésil à l'OMC

Introduction

L'agriculture est le noyau dur et le moteur du Programme de Doha pour le développement (PDD). Insuffisamment régulée au cours des années où le commerce international était régi par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), l'agriculture n'a été introduite au sein du système commercial multilatéral que très récemment. Les règles existantes donnaient la part belle à des décennies de politiques et de pratiques ayant des effets de distorsion des échanges appliquées par les pays développés ; ainsi la réforme du commerce des produits agricoles se trouve être le défi central et l'objet principal du Cycle de Doha.

Lancé en 2001, le Cycle de Doha avait pour objectif de réformer et de consolider les règles actuelles du commerce international. La réforme des règles sur l'agriculture était la raison principale du lancement du nouveau Cycle de négociations commerciales. En 1995, les membres de la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC) reconnaissaient d'emblée qu'il restait à compléter la réforme de l'agriculture. Ainsi, l'Article 20 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay lançait le processus de réformes :

« Reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les Membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre. »

Les origines du mandat du Cycle de Doha se trouvent dans cet unique paragraphe de l'Accord sur l'agriculture. Certains partenaires commerciaux, et surtout l'Union européenne (UE), ont insisté qu'en l'absence d'un nouveau Cycle comportant un ordre du jour élargi, incluant les produits industriels, les services, et des règles sur des nouvelles questions comme l'investissement, la politique de la concurrence et le commerce et l'environnement, il leur serait impossible de libéraliser leur régime agricole de manière significative.

Les négociateurs du Cycle de Doha représentent un ensemble complexe d'acteurs, d'intérêts et de géométries qui doivent tous s'équilibrer sous le principe de négociation connu sous le nom d'« engagement unique ». C'est pourquoi le niveau final d'ambition du Cycle est supposé refléter un équilibre global de marchandages. Après dix ans de négociations, l'impasse actuelle du PDD révèle les divergences qui subsistent entre les anciens et nouveaux acteurs : entre le passé de règles commerciales incomplètes et les nouveaux défis auxquels doit faire face le système commercial. La réforme de l'agriculture représente l'ensemble de tous ces défis et détient la clé d'une éventuelle conclusion du Cycle de Doha.

Mais pourquoi l'agriculture –un secteur qui représente à peine 9,6% de l'ensemble du commerce mondial selon les statistiques de l'OMC- est-elle si importante ? Premièrement, les règles agricoles sont un symbole du protectionnisme et des distorsions qui faussent le commerce mondial. Les pays développés protègent généralement leurs branches agricoles avec un mélange de subventions et d'obstacles à l'accès aux marchés. En dépit des efforts du GATT, l'agriculture n'a été introduite dans le système commercial multilatéral qu'en 1995 à la suite du Cycle d'Uruguay. Deuxièmement, l'agriculture est une composante essentielle des économies de nombreux pays en développement, la majorité de la main d'œuvre y est employée et dépend donc de ce secteur comme moyen d'existence. Nombre de ces pays sont confrontés à des difficultés non seulement lorsqu'ils fournissent les marchés des pays développés, mais aussi lorsqu'ils doivent faire face à la concurrence des produits subventionnés par ces derniers.

Ainsi, la réforme des disciplines concernant les échanges agricoles pour aplanir les règles du jeu et inclure la dimension du développement à l'OMC est-elle au centre du Cycle de Doha. Un aboutissement réussi du PDD, conformément au mandat de Doha pour l'agriculture, serait d'une importance considérable pour tous les pays en développement.

L'agriculture : du GATT à l'OMC

L'agriculture a traditionnellement fait l'objet d'un traitement particulier au cours des négociations commerciales multilatérales. Après la Seconde guerre mondiale, l'idée selon laquelle les produits agricoles ne devaient pas être traités comme des marchandises ordinaires s'est généralisée et a influencé la structure du GATT.

Par la suite, la notion selon laquelle les pays devaient être auto-suffisants au niveau alimentaire a guidé les politiques en la matière. La sécurité alimentaire était synonyme d'autosuffisance.¹ Afin de surmonter les désavantages comparatifs naturels dans le domaine agricole, il était acquis qu'il ne faudrait pas seulement consacrer d'énormes

ressources publiques aux marchés nationaux, mais aussi une forte dose de protection contre toute forme de concurrence. Cela a entraîné une couche supplémentaire de protectionnisme dans les pays développés. Étant donné son statut de domaine d'activité économique privilégié nécessitant un traitement spécial, il était convenu que l'agriculture ne pouvait pas servir de monnaie d'échange sur la table des négociations commerciales multilatérales.

Une telle politique avait son volet mythologique. Certains pays riches étaient parvenus à idéaliser l'activité rurale qui devait être protégée, étant donné qu'elle était considérée remonter aux « origines » de la nation, ou de son « mode de vie traditionnel ». En outre, l'agriculture dans les pays développés est un secteur de taille limitée, mais très bien organisé et soutenu politiquement. Ainsi, étant donné que la part du budget des consommateurs allouée à se procurer des produits agricoles est relativement faible dans les pays riches, les autres secteurs sont peu enclins à encourager les réformes en ce domaine, puisque les coûts additionnels du protectionnisme agricole qu'ils sont appelés à supporter sont relativement marginaux. Telle est la logique de l'action collective de politique économique appliquée à l'agriculture.

Par conséquent, les marchés agricoles des pays développés étaient exemptés en pratique des répercussions de la mise en œuvre du GATT ; ils ont ainsi vu fleurir toutes sortes de subventions et d'obstacles au commerce. Alors que la libéralisation des échanges progressait dans le domaine des produits industriels, des couches successives de protectionnisme agricole voyaient le jour au cours de l'existence du GATT.

Dès le lancement du Cycle d'Uruguay (1986-1994), l'agriculture a fait sa première apparition à la table des négociations. La Déclaration ministérielle du Cycle d'Uruguay a pour la première fois, fait explicitement référence aux trois piliers de la politique commerciale agricole : l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation.

Le Cycle d'Uruguay était aussi le premier Cycle du GATT à couvrir simultanément un nombre significatif de sujets de négociation, placés sous le même chapeau en tant que paquet intégral. Il s'agit du principe de l'engagement unique, selon lequel rien ne peut être acquis aussi longtemps que l'ensemble n'a pas été adopté. Ce principe encourage les compromis entre différents domaines de négociations. L'agriculture a été introduite à la demande des pays en développement, en échange de l'acceptation par ces pays de l'ouverture des négociations sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et des Mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Il s'agissait là d'un « grand marchandage », consistant à réguler les droits de propriété intellectuelle et les investissements, considérés comme les échanges du futur, au sein d'un système commercial international qui devait enfin s'occuper du domaine qui avait échappé à toute négociation multilatérale par le passé : l'agriculture.

Le Cycle d'Uruguay a vu la fin d'une époque donnée de l'économie mondiale et d'une manière particulière de faire avancer les négociations commerciales. L'équilibre des forces lors de la mise en place du GATT et tout au long de ses cycles de négociations était clairement établi : la *Quadrilatérale* (Etats-Unis, Europe, Japon et Canada) menait le bal au cours du Cycle d'Uruguay. Le Cycle ne fut conclu qu'après que les Etats-Unis et l'Europe tombèrent d'accord sur l'agriculture (Blair House, 1992) et mirent tous les

autres participants devant le *fait accompli*. Le marchandage avait permis de satisfaire leurs intérêts réciproques. C'est ainsi que l'agriculture demeurait le domaine du commerce international le plus assujéti à des distorsions, soumis à plusieurs couches droits de douane et de subventions, et sans aucun doute le plus en retard en ce qui concerne les règles et disciplines favorables à la libéralisation des échanges.

Les tarifs agricoles furent consolidés et allégés, les restrictions quantitatives éliminées (bien que la procédure dite de « tarification » permettait aux pays d'ajouter leur équivalent de droits de douane aux droits existants, ce qui provoquait une augmentation substantielle des niveaux de protection) et des disciplines furent élaborées afin de limiter l'utilisation des subventions internes et à l'exportation. L'Accord sur l'agriculture fut certainement un pas dans la bonne direction, mais un pas nettement insuffisant.

Après la débâcle de Seattle en 1999, alors qu'il était clair qu'on ne pourrait pas lancer le Cycle du millénaire, la nécessité de poursuivre les négociations agricoles devint plus évidente et les événements tragiques à New York en 2001 occasionnèrent le sursaut politique nécessaire pour permettre le lancement d'un nouveau Cycle de négociations lors de la Conférence ministérielle de Doha, capitale du Qatar. L'effort de négociations débuté à Doha représentait un engagement collectif longtemps retardé, devant permettre d'éliminer des obstacles protectionnistes et des mesures faussant les échanges dans un domaine d'importance vitale pour les exportateurs compétitifs tant des pays développés que des pays en développement, ainsi que des agriculteurs pauvres des pays n'octroyant pas de subventions.

Les négociations agricoles au cœur du Cycle de Doha

Les négociations sur le PDD ont débuté en 2002. Initialement, le Cycle devait être conclu en 2005. Le Mandat de Doha sur l'agriculture était ambitieux : il s'agissait d'assurer des améliorations substantielles de l'accès aux marchés, des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. Si ce Cycle concernait vraiment le développement, l'agriculture devait en être le moteur. C'est en tous cas ce que croyaient et espéraient les pays en développement.

Il est possible de distinguer quatre phases de négociations bien distinctes, avec des acteurs, des questions et des configurations différents :

- de 2001 à la Conférence ministérielle de Cancun, l'étape des « affaires comme de coutume » confrontée à de nouvelles forces ;
- de 2004 à la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005, qui a vu la définition de nouveaux concepts et de zones d'atterrissage pour les négociations agricoles ;
- de 2006 à la mini-conférence ministérielle de Genève de juillet 2008, avec la définition du niveau général d'ambition ; et
- de 2008 à aujourd'hui, avec les efforts des Etats-Unis, cherchant à redéfinir le niveau d'ambition.

De 2001 à la Conférence ministérielle de Cancun en 2003

Peu de progrès ont été enregistrés au cours des premières années du Cycle de Doha, qui visait à accomplir les objectifs ambitieux de la Déclaration ministérielle de Doha (14 novembre 2001), qui en appelait à un accord sur les modalités avant le 31 mars 2003 et une conclusion du Cycle avant janvier 2005.

La solidarité du début et les engagements de coopération internationale de la Conférence ministérielle de Doha, tenue peu de temps après les attaques terroristes du 9 septembre, n'ont pas été suivis d'effets dans les négociations. Les années 2002 et 2003 ont surtout été consacrées à des discussions intérieures entre les grands partenaires commerciaux afin d'élaborer leurs propres stratégies de politique agricole à court et long terme, -la réforme de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne et du Farm Bill aux Etats-Unis – des stratégies qui devaient encadrer leurs mandats de négociation. Il était prévu qu'une fois engagées, ces réformes constitueraient la base d'un accord multilatéral sur l'agriculture à l'OMC. Les Etats-Unis se montraient hésitants entre leurs intérêts nationaux offensifs et défensifs. Cela donnait à l'Europe l'occasion de prendre la tête des discussions et de faire avancer ses vues sur le Cycle : de légères améliorations quant à l'accès aux marchés, le maintien des caractéristiques principales de ses programmes d'aides avec une évolution constante vers la Catégorie verte, et une dimension du développement essentiellement constituée par le maintien de son système de préférences envers ses ex-colonies. Cela était tout à fait acceptable pour les pays encore plus protectionnistes en la matière, comme le Japon, la Norvège et la Suède.

Il s'agissait des débuts de la coopération entre les pays en développement, en particulier entre le Brésil, la Chine et l'Inde. Début 2002, l'Inde soutenait une position intermédiaire pour les négociations agricoles, qui se situait quelque part entre le crédo pour la libéralisation du Groupe de Cairns et l'approche protectionniste des Etats-Unis et de l'Union européenne. La position de l'Inde dans le Cycle était mue au départ tant par la nécessité de protéger sa population rurale pauvre que par la volonté de mettre l'accent sur la dimension du développement. Ayant récemment accédé à l'OMC en 2001, après avoir payé cher pour y parvenir en termes d'engagements sur l'agriculture, la Chine se montrait compréhensive sur la nécessité de préserver une certaine marge de manœuvre pour sa population rurale pauvre. Malgré son appartenance au Groupe de Cairns, qui favorisait naturellement l'amélioration des conditions d'accès aux marchés, le Brésil était conscient de la valeur systémique du Cycle de Doha et de la priorité accordée en plus à réformer les piliers agricoles que représentent le soutien interne et la concurrence à l'exportation. Le niveau élevé d'ambition sur l'accès aux marchés visé par le Groupe de Cairns n'accordait pas une différenciation adéquate aux marchés des pays en développement par rapport aux pays développés. Cela posait naturellement un problème à la Chine et à l'Inde, entre autres pays importateurs nets de produits agricoles. Ainsi prenait naissance le besoin d'équilibrer les intérêts offensifs et défensifs de l'accès aux marchés pour encourager des niveaux d'ambition accrus pour réformer les subventions et pour renforcer la dimension du développement dans le Cycle. C'est là que devait résider la force du G-20 qui n'avait pas encore vu le jour.

Le manque de progrès dans les négociations a naturellement fait douter des délais stricts fixés à Doha et fait monter les inquiétudes quant à un arrangement entre pays

développés, en particulier entre l'UE et les Etats-Unis, au détriment des intérêts et des préoccupations des pays en développement. Les appréhensions héritées du Cycle d'Uruguay étaient encore dans tous les esprits. Un résultat crédible sur l'agriculture était la véritable raison d'être du Cycle de Doha ; et pourtant, les signes avant-coureurs semblaient présager une issue différente, une issue donnant la priorité aux domaines d'intérêts des pays riches, comme les dites questions de Singapour (l'investissement, la concurrence, la facilitation des échanges et les marchés publics). Les espoirs suscités par le « programme de Doha pour le développement » s'estompaient rapidement.

Les premières propositions substantielles de négociation des principales délégations ont commencé à apparaître au début de 2002 et Stuart Harbinson, le président du Groupe de négociation sur l'agriculture fit circuler sa « note récapitulative » le 18 décembre 2002. Le 17 février 2003 était publié le premier projet de modalités pour l'agriculture (TN/AG/W/1), permettant aux négociations de substance de se conformer à la date butoir du 31 mars 2003 pour les modalités.

Et pourtant, cette date butoir fut la première d'une longue série à ne pas être respectée. La réforme de la PAC prit du retard suite aux complications résultant de l'élargissement de l'UE, ce qui freinait toute perspective de négociation de la Commission à Genève. Etant donné que l'agriculture était le cœur et le moteur du Cycle de Doha, les autres Groupes et pays n'étaient pas disposés à avancer en parallèle dans d'autres domaines de négociations. A la mi-2003 le sentiment de frustration était tel que Robert Zoellick, le représentant au commerce des Etats-Unis (USTR), menaça les membres d'un nouvel accord de Blair House avec l'Union européenne : « Si rien ne bouge, je réglerai tout avec Pascal Lamy (à l'époque Commissaire européen au commerce) et ceux qui voudront bien nous rejoindre ». En fait, la mini-Conférence ministérielle de fin juillet a été le témoin d'un intérêt nouveau pour que les Etats-Unis et l'Europe reprennent le flambeau et s'accordent sur un cadre de négociations pour aller de l'avant. L'absence de progrès des négociations entre les Etats-Unis et l'Union européenne sur l'agriculture continuait de bloquer les négociations à Genève.

Les appels pour relancer un ordre mondial déclinant se faisaient plus pressants, comme si un nouvel accord de Blair House pouvait remplacer l'absence de volonté de négocier. Le 13 août 2003, soit quatre semaines avant la Conférence ministérielle de Cancun, les Etats-Unis et l'Union européenne ont présenté une note conjointe, proposant un accord cadre définissant une liste de paramètres visant à élaborer les modalités pour les négociations. Ces propositions ne faisaient qu'accommoder leurs propres intérêts agricoles en termes d'accès aux marchés, de soutien interne et de subventions à l'exportation, ce qui n'a pas échappé aux autres délégations. Le mandat de Doha était loin d'être rempli par la proposition conjointe UE-EU, mais les paramètres contenus dans cette proposition furent dûment repris dans le texte du projet de Déclaration ministérielle de Cancun préparé par Carlos Perez del Castillo, le président du Conseil général (Job(03)/150/Rev.1). Compte tenu de l'expérience du passé, nombreux furent ceux qui pensaient que la proposition conjointe comportait des objectifs ou « zone d'atterrissage » réalistes pour un accord sur l'agriculture.

La présentation de la proposition conjointe UE-Etats-Unis fut le pont de départ d'une nouvelle coalition de pays en développement : le G-20.² Sa première contribution fut la

proposition cadre du 20 août 2003 [Job(03)/162], résultat de consultations discrètes entre le Brésil et un groupe limité de pays en développement qui, face à un début de crise des négociations, s'est rapidement élargi pour inclure des pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. La proposition du G-20 était ambitieuse au sujet de la réduction des subventions et contenait une formule d'accès aux marchés différente pour les pays en développement et pour les pays développés. Les éléments clés y étaient formulés : la proposition était conforme au mandat de Doha en termes d'ambition des trois piliers et contenait des dispositions prévoyant un traitement spécial pour les pays en développement.

La proposition du G-20 posa un dilemme immédiat aux pays développés : fallait-il s'en tenir à la proposition conjointe et essayer d'obtenir un résultat à Cancun sur la base du texte du président Carlos Perez del Castillo, ou fallait-il entamer des négociations avec le G-20 pour tenter de se mettre d'accord sur un texte intermédiaire ? Après d'intenses délibérations à Genève, le texte du président parvint à Cancun avec une crédibilité réduite, malgré les efforts des Etats-Unis et de l'Union européenne cherchant à rallier leurs alliés traditionnels du monde développé comme des pays en développement. Ce que peu d'observateurs avaient compris avant Cancun, c'est qu'une troisième force, le G-20 avait maintenant pris place à la table des négociations, face aux Etats-Unis et à l'Europe et que l'équilibre des forces avait changé. Rares sont ceux qui à l'époque, se sont rendus compte que l'« ordre naturel » de l'ancien GATT avait cessé d'exister.

La diplomatie économique du Brésil à l'OMC était devenue plus active au cours des années précédentes (l'affaire du coton contre les Etats-Unis et celle du sucre contre l'Union européenne, le rôle joué par la diplomatie brésilienne dans les négociations sur les ADPIC, puis dans la Déclaration sur la santé publique). Ces actions contenaient les messages-clés du G-20 : la nécessité de réviser les règles sur l'agriculture et de promouvoir la dimension du développement au sein des règles commerciales multilatérales.

Lors de la Conférence ministérielle de Cancun, un projet de déclaration ministérielle, connu sous le nom de « texte Debrez » fut soumis le 13 septembre 2003 à la réunion et incorporé, après quelques modifications, au texte du président Pérez del Castillo sur l'agriculture. Cette initiative fut non seulement bloquée par le G-20, montrant ainsi son poids politique, mais le groupe proposa également des alternatives techniquement viables. Pour réussir, il était clair que les négociations devaient pouvoir aller plus loin que les instructions dont disposaient les représentants des Etats-Unis et de l'Union européenne à ce moment là. En d'autres termes, le simple chevauchement de leurs zones de confort respectives sur l'agriculture n'était plus adéquat. Tous deux réalisèrent trop tard que le G-20 avait la force, la détermination et la capacité opérationnelle pour leur tenir tête. Contrairement à l'expérience du passé avec les coalitions de pays en développement, le G-20 a pu résister aux pressions et a non seulement été capable de contrer les efforts visant à diviser ses rangs, mais aussi de soumettre des propositions crédibles sur la table des négociations. Le G-20 à Cancun a atteint ce que les théoriciens des négociations appellent le « moment critique » : celui où un basculement fondamental remodèle la structure et le processus des négociations. Le G-20 a permis de coordonner

et d'organiser les demandes fondamentales des pays en développement et a servi de conduit légitime et opérationnel pour les négociations sur l'agriculture.

La force du G-20 et son homogénéité ont été testés au cours de la Conférence ministérielle de Cancun et après. La réaction naturelle des pays développés a été de considérer le G-20 comme une autre forme des anciennes coalitions de pays en développement, capables de bloquer un accord pour un temps, mais incapables de ne pas se désintégrer après quelque temps face aux pressions appropriées pour les faire éclater. Leur manque traditionnel d'expertise et leurs intérêts inconciliables ne tarderaient pas à les détruire de l'intérieur. Pourtant, l'efficacité technique du Groupe et la cohésion nouvelle et la détermination des forces qui la composaient –le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud entre autres- ont créé une toute nouvelle donne politique.

Tout compte fait, le G-20 est un groupe important au sein de l'OMC. Il représente presque 60% de l'ensemble de la population mondiale et 70% de sa population agricole. Il représente en outre plus de 21% du PIB agricole mondial. En consolidant les positions de pays en développement ayant des intérêts divers comme l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, issus de toutes les régions du monde en développement et désireux de négocier des solutions pragmatiques, la création du G-20 représente un changement politique et symbolique de premier ordre.

Après l'expérience empirique de Cancun, le G-20 est devenu un partenaire indispensable lors des négociations. Il a permis de combiner en un seul groupe les intérêts agricoles offensifs et défensifs, renforçant ainsi sa vocation à rechercher le consensus. En reflétant l'équilibre de ses forces internes, le groupe a réussi à élaborer des positions communes pour soumettre des propositions techniquement viables et politiquement correctes. Une comparaison des positions du G-20 et du texte actuel du projet de modalités pour l'agriculture (TN/AG/W/4/Rev4) donne un clair aperçu de la réussite du Groupe. Sur les trois piliers des négociations, les positions du G-20 sont reflétées non seulement en termes de leur ambition, ou de très peu s'en faut, mais aussi en termes de leur architecture.

Les observateurs ont rapidement souligné le paradoxe apparent au sein du G-20 : alors que des exportateurs importants comme l'Argentine et le Brésil recherchaient plus d'ambition, pourquoi se sont-ils alliés à des pays comme la Chine et l'Inde, tous deux des importateurs nets de produits agricoles ? Pourquoi n'ont-ils pas misé plutôt sur une alliance plus cohérente et ambitieuse entre exportateurs ? Cependant, ce que les critiques considéraient comme une faiblesse du G-20 (le conflit d'intérêts entre exportateurs et importateurs dans une même coalition), s'est avéré être sa force : le Groupe a été en mesure d'élaborer des propositions équilibrées, reflétant presque parfaitement le meilleur compromis global pouvant être atteint entre les positions des membres de l'OMC. En bref, le G-20 représente bien les intérêts des pays en développement membres de l'OMC dans le domaine agricole.

Le G-20 recherchait à Cancun et recherche encore aujourd'hui à réviser le régime commercial appliqué à l'agriculture au bénéfice des pays en développement, afin que le système commercial multilatéral puisse remédier aux déséquilibres historiques établis de longue date par les principaux pays octroyant des subventions et qu'il puisse agir comme un instrument du développement.

Un article de Robert Zoellick, USTR intitulé « L'Amérique n'attendra pas les pays qui ne veulent pas » (America won't wait for the can't do) paru dans le Financial Times du 22 septembre 2003 donne une parfaite illustration de l'erreur d'interprétation des événements à Cancun. Après avoir souligné les vertus du texte du président del Castillo et des réformes potentielles aux Etats-Unis, il ajoutait :

Après avoir pressé l'Union européenne à mettre en place un cadre agricole capable d'opérer des réductions tarifaires et de subventions bien plus importantes que ce qui avait été obtenu au cours des précédentes négociations commerciales mondiales, nous avons invité le Brésil et d'autres grands producteurs agricoles à nous rejoindre. Au lieu de cela le Brésil a refusé et s'est joint à l'Inde, un pays qui n'a jamais soutenu l'ouverture des marchés, pour accroître la division Nord-Sud, plutôt que de soutenir la réforme globale de l'agriculture.

Le ministre Celso Amorim a donné le ton dans un article du Wall Street Journal, « La vérité sur Cancun » (The Real Cancún), publié le 25 septembre 2003, mais écrit avant l'article de M. Zoellick. Le ministre y définit clairement les objectifs du G-20 et de son pays :

Nous ne sommes pas intéressés par la confrontation Nord-Sud. Pour utiliser une expression devenue populaire dans les discussions visant à combattre le protectionnisme sous ses nombreuses formes, notre objectif vise à «aplanir le terrain de jeu » en intégrant pleinement l'agriculture dans le système commercial de règles multilatérales. Il s'agit pour nous de régler de manière décisive le principal domaine non résolu du Cycle d'Uruguay (devrais-je dire domaine qui n'a jamais été pris sérieusement en compte ?). Il s'agit pour nous de nous conformer aux termes du Programme de Doha pour le développement dans un domaine unanimement considéré comme essentiel pour le Cycle.

Plus que tout, le message du ministre Amorim visait le changement :

Le G-20 et les autres pays en développement ne seront pas réduits à jouer le rôle de supporteurs dans des discussions qui touchent à leurs perspectives de développement. Un consensus ne peut être imposé au moyen d'accords préalablement concoctés, ignorant les engagements antérieurs et les aspirations légitimes de la majorité de la population mondiale.

Une réunion ministérielle du G-20 tenue à Brasilia en décembre 2003 a contribué à remettre les négociations sur les rails. La participation de Pascal Lamy, à l'époque Commissaire européen au commerce, a permis de créer la plateforme nécessaire pour le dialogue, qui avait été absente avant et au cours de la Conférence ministérielle de Cancun.

De 2004 à la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005

Après Cancun, les négociations ont repris avec pour objectif la mise en place d'un « cadre de modalités » pour l'agriculture –un cadre de référence à mi chemin entre le mandat général et les modalités spécifiques. Il s'agissait clairement d'une phase conceptuelle des négociations. La structure de la formule d'accès aux marchés était au cœur des discussions au cours de la première moitié de 2004 (les discussions portant sur une « formule composite » devenue pour finir « formule étagée » avec un traitement spécial et différencié (TSD). Des contingents tarifaires et certaines idées nouvelles

furent explorées sur les flexibilités d'accès aux marchés (produits sensibles, produits spéciaux et sauvegardes) ; la structure des mesures de soutien interne (réductions globales, disciplines spécifiques par produit et Catégorie verte), et l'élimination des subventions à l'exportation.

Les contributions techniques de qualité fournies par le G-20 ont servi de base de discussions. La procédure de négociations a pris des voies différentes : le « Non Groupe des 5 », aussi connu comme « FIPs » (Les cinq parties intéressées) composé des délégations d'Australie, du Brésil, de l'UE, de l'Inde et des Etats-Unis, était un forum clé pour les discussions. La présence de représentants du G-20, du Groupe de Cairns et du G-33 a assuré la légitimité du processus tout en maintenant la pression des différents groupements sur les participants. Sur le plan politique, le G-20 s'est souvent ouvert à d'autres groupes de pays en développement. A cet effet, la participation du Brésil en tant que coordinateur du G-20 à la réunion ministérielle du G-90 à Georgetown, le 3 juin 2004 fut un évènement important. Elle a permis de renforcer la communauté des vues des pays en développement au sujet de la position centrale de l'agriculture dans les négociations et de la dimension pour le développement du Cycle.

L'Accord cadre (WT/GC/W535) du 1er août 2004 (connu sous le nom de « Cadre de juillet ») a représenté une convergence substantielle de concepts et d'ambitions. Les positions du G-20 et les préoccupations majeures des pays en développement étaient reflétées dans le projet de cadre des modalités pour l'agriculture (Annexe A) : un plafond global pour les soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges, le coton, la formule étagée, les produits spéciaux et le MSS entre autres. La note Job(04)/96 préparée par le président du Groupe de négociations sur l'agriculture, Tim Groser, a aussi aidé à faire converger les positions. Tous deux, avec son successeur, Crawford Falconer, étaient conscients du rôle de modérateur joué par le G-20 et de sa capacité de formuler des solutions constructives et créatives.

Le Cadre de juillet représenta la fin de la première phase des négociations agricoles. Il couronnait les efforts du Brésil et du G-20 à Cancun. Les FIPs et leurs alliés mutuels, combinés avec les discussions multilatérales, formaient un nouveau paradigme de décision, dépassant le cadre classique Etats-Unis-Europe, descendant (du haut vers le bas). A peine un an après que l'initiative conjointe EU-UE avait fait son apparition, les négociations pouvaient se poursuivre sur la base d'un texte élaboré directement entre pays développés et pays en développement. Le Cadre de juillet marquait la fin du duopole dans le système de prise de décisions à l'OMC.

Le nouvel objectif de date butoir pour établir les modalités fut la Conférence ministérielle de Hong Kong, prévue pour décembre 2005.

Une fois définie la structure des négociations, les questions clés se portèrent sur le niveau d'ambition (baisse des subventions, disciplines par produit, formules de réductions, expansion des contingents tarifaires, etc.).

Beaucoup d'efforts furent dispensés lors des négociations multilatérales sur la question quelque peu Byzantine de la conversion aux équivalents *ad valorem* (EAV) – la

méthodologie permettant de convertir des droits non ad valorem en EAV, pour pouvoir les insérer dans les bandes de la formule étagée. Entretemps, le gros des travaux substantiels se porta sur l'élaboration d'un document de « première approximation » concrétisant des repères en termes d'ambition et de concessions possibles pour Hong Kong. Cependant, seuls quelques progrès très marginaux furent enregistrés entre juillet 2004 et la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre. Le G-20 soumit ses propositions pour les trois piliers des négociations (réductions du soutien interne, Catégorie verte, Catégorie bleue, accès aux marchés et subventions à l'exportation). Le président Groser présenta deux notes récapitulatives sur les négociations (Job(05)/126 du 27 juin 2005 et TN/AG/19 du 1^{er} août 2005), contenant l'acquis des négociations et reconnaissant la contribution du G-20 dans les travaux. Toutefois, le problème fondamental n'avait pas disparu : l'Union européenne essaya de minimiser les concessions sur l'accès aux marchés, alors que les Etats-Unis prenaient une position de plus en plus défensive sur les coupes et disciplines sur les subventions internes. En outre, compliquant encore la situation, les Etats-Unis refusaient de faire des concessions sur les mesures de soutien interne aussi longtemps que ses avantages en termes d'accès aux marchés n'étaient pas clarifiés –une position qui devait se répéter lors des négociations ultérieures.

Le deuxième semestre de 2005 fut ponctué par des réunions des FIP et le processus des négociations multilatérales sur l'agriculture conduit dès lors sous la présidence de Crawford Falconer. L'absence de progrès dans l'agriculture freina le processus dans d'autres domaines des négociations du Cycle de Doha, en particulier dans les négociations sur l'Accès aux marchés non agricoles (AMNA) et les services. La notion d'un niveau horizontal d'ambition équivalent, avec l'agriculture comme point de référence, était la position tenue par le Brésil et le G-20. Cependant, dans la période précédant Hong Kong, une série de propositions firent évoluer les conditions-cadre de la ministérielle. Les Etats-Unis présentèrent une proposition plus ambitieuse sur le soutien interne au début octobre. Quelques jours plus tard, le G-20 soumit aussi ses propres propositions sur les mesures de soutien interne, en corrigeant certains aspects de la proposition des Etats-Unis, et sur l'accès aux marchés. L'Union européenne se trouva alors isolée sur la question de l'accès aux marchés.

A fin octobre, l'UE se sentit obligée de présenter sa propre « proposition pour faire avancer les négociations du PDD ». Cependant, en dépit des efforts du Commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, visant à prouver le contraire dans la presse, l'analyse technique de la proposition démontrait clairement les limites de ses concessions sur l'accès aux marchés. Une note de l'UE, présentée le 1^{er} décembre 2005, essaya de préciser la position de Bruxelles sur les possibles résultats de Hong Kong dans tous les domaines des négociations. Les offres au sujet de l'accès aux marchés étaient loin de répondre aux attentes. Au niveau politique, les présidents Lula da Silva du Brésil, George Bush des Etats-Unis et le premier ministre Blair du Royaume-Uni s'impliquèrent plus dans le Cycle et soulignèrent leur engagement pour assurer sa réussite.

Le lien entre l'agriculture et les produits industriels devint de plus en plus évident au cours des discussions. Pousser pour l'accès aux marchés dans les négociations sur l'AMNA, en particulier vers les marchés des pays en développement, fut le moyen choisi par l'UE pour contrer l'offensive sur l'agriculture. Pour l'Union européenne, les

demandes des Etats-Unis et du G-20 sur l'agriculture devaient être compensées par des efforts parallèles de la part des pays en développement pour ouvrir leurs marchés aux produits industriels et aux services. Cependant, cette argumentation ne tenait pas la route. La position du G-20, qui était en fait celle de tous les pays en développement, selon laquelle c'est l'agriculture qui devait déterminer le niveau d'ambition, était politiquement bien établie et bien ancrée. La réforme de l'agriculture dans les pays développés était bien le domaine négligé du Cycle d'Uruguay et de tous les cycles précédents, qu'il s'agissait de compléter.

La Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005 apporta une moisson modeste, mais de loin pas insignifiante. Il ne fut pas possible de résoudre les problèmes de l'accès aux marchés agricoles, mais l'unité des pays en développement se trouva renforcée à Hong Kong et la déclaration historique du « G-110 » (le G-20, plus le G-33, les APC, les PMA et le Groupe AMNA-11, ainsi que les PEV) rappela que l'agriculture était au cœur du développement. De plus, les questions importantes pour le G-20 et les autres groupes de pays en développement furent inclus dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong [WT/MIN(05)/DEC du 18 décembre 2005], en particulier :

- le rappel des concepts de base pour le soutien interne et l'accès aux marchés ;
- l'élimination des subventions à l'exportation avant 2013 ;
- le parallélisme entre l'accès aux marchés agricoles et l'AMNA, l'agriculture déterminant le niveau d'ambition de l'AMNA, comme indiqué au paragraphe 24 de la Déclaration ministérielle ;
- la directives pour l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingents (FDSC) en faveur des PMA ; et
- les dispositions spécifiques sur le coton.

On se souviendra qu'en 2003, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad avaient formé le Groupe coton-4 (C-4) et soumis une proposition concernant un dispositif spécial pour le coton. Le dispositif demandait des réformes substantielles sur les subventions au coton des pays développés, dont les effets sur les cours internationaux du coton avaient été démontrés par le groupe de travail Brésil-Etats-Unis sur le coton. C'est cette initiative spécifique du Groupe coton-4 qui est à l'origine du mandat de Hong Kong de 2005, rappelant le cadre de 2004, qui demandait de régler la question « de manière spécifique, rapide et ambitieuse. »

Comme il devint évident qu'il serait difficile de se mettre d'accord sur les modalités à Hong Kong, il fut décidé de fixer de nouvelles dates butoir : s'entendre sur les modalités au plus tard le 30 avril 2006, afin de pouvoir conclure le Cycle de Doha à fin 2006.

De 2006 à la mini-conférence ministérielle de juillet 2008 à Genève

Après Hong Kong, les négociations reprirent à Genève jusqu'à ce qu'elles soient officiellement suspendues par le Directeur général Pascal Lamy en juillet 2006. Les problèmes de substance persistaient. L'Union européenne se sentant renforcée par l'appui de ses Etats membres pour ne pas avoir fait de concessions lors de la Conférence ministérielle de 2005, essaya à nouveau de modifier l'objectif du Cycle vers l'AMNA – essayant par là de revenir sur l'idée fondamentale selon laquelle c'est l'agriculture qui

devait déterminer le degré d'ambition. Afin de faire oublier ses propres difficultés à conclure les modalités, l'UE engagea des discussions bilatérales pour demander aux pays en développement de faire de meilleures offres pour l'AMNA. La perspective de telles réunions bilatérales créa des opportunités de négociations sur les contingents agricoles avec les Etats-Unis et, par suite, l'espoir d'une nouvelle entente entre l'UE et les Etats-Unis sur l'accès aux marchés et le soutien intérieur, dans le but d'abaisser le niveau d'ambition, dans la pure tradition de Blair House.

Au niveau plurilatéral, les négociations passèrent des FIP au G-6 (Australie, Brésil, Etats-Unis, Inde, Japon et Union européenne) et au G-4 (Brésil, Etats-Unis, Inde et Union européenne), qui a vu ses débuts à Davos, en janvier 2006. L'absence de la Chine dans ces discussions critiques ne devait prendre fin qu'en 2008.

Comme les discussions étaient centrées sur l'agriculture et l'AMNA, le jeu consista à essayer de relire l'interprétation du paragraphe 24 de la Déclaration de Hong Kong : au lieu que ce soit l'agriculture qui déterminait l'ambition des négociations sur l'AMNA, l'Union européenne et le Japon essayèrent de démontrer que la déclaration mettait les deux sur pied d'égalité et qu'il serait donc inapproprié de considérer l'agriculture comme étant le moteur des négociations.

La forme substantielle des négociations a progressivement évolué vers un triangle de questions devant être résolues afin de dénouer les négociations : (i) réduire les subventions des Etats-Unis (les subventions globales ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE) et les disciplines concernant des produits spécifiques) ; (ii) l'accès aux marchés agricoles en Europe (réductions, expansion de contingents et flexibilités) ; et (iii) l'accès aux marchés industriels des pays en développement (coefficients/flexibilités de l'AMNA). Les discussions concernant les flexibilités pour les pays développés, en particulier pour les produits sensibles (PS), ont commencé à prendre de l'importance alors que le niveau global des réductions s'approchait de zones d'atterrissage mieux définies.

L'implication directe des ministres et la combinaison de processus plurilatéraux et multilatéraux n'ont pas suffi. Crawford Falconer présenta une série de « notes de référence » et enfin son premier projet de texte sur les modalités (TN/AG/W/3 du 12 juillet 2006), mais les délais approuvés pour la première moitié de 2006 ont tous été manqués et le 24 juillet 2006, Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, suspendait les discussions ministérielles.

Complicant encore les choses, l'imminence de l'extinction de la Trade Promotion Authority (TPA), qui donne au Président des Etats-Unis autorité pour négocier des accords commerciaux, n'a fait qu'accroître le niveau d'incertitude à Genève. Depuis son extinction en 2007, la TPA n'a pas encore été renouvelée. En outre, le G-33 a relevé son profil et fait pression sur les discussions concernant les produits spéciaux (PS) et le mécanisme de sauvegarde spécial (MSS).

Après l'essor provoqué par la réunion ministérielle du G-20 conjointement avec les coordinateurs des groupes de pays en développement (Groupe africain, ACP, CARICOM,

C-4, PMA et PEV) à Rio de Janeiro les 9 et 10 septembre 2006, un processus multilatéral intense a repris à Genève de fin 2006 à juillet 2008, date de la mini-conférence ministérielle de Genève.

Les négociations agricoles reprirent avec intensité à Genève, sous la présidence de Crawford Falconer. Des réunions plurilatérales et bilatérales ont eu lieu surtout entre le Brésil, les Etats-Unis, l'Inde et l'Union européenne. La structure et le niveau d'ambition des piliers du soutien interne et de l'accès aux marchés étaient au cœur de ces discussions plurilatérales. Le niveau de compréhension concernant le triangle des questions à négocier s'est accru mais il n'a pas été possible de dégager des convergences en termes de zones d'atterrissage. Le Brésil a considéré ces réunions bilatérales et plurilatérales comme une contribution –et non une pré-condition- au progrès des discussions multilatérales à Genève. Les « notes de défis » du président Falconer soumises entre avril et mai 2007 ont mis en exergue et testé les limites des négociateurs. Les positions du G-20 ont continué à représenter le centre de gravité des questions fondamentales. Cependant, alors que le président Falconer essayait d'accommoder toutes les demandes en termes de zones d'atterrissage, les discussions au sein du Groupe de négociation sur l'AMNA ont pris une toute autre direction. Cela créa un sérieux déséquilibre, qui subsiste encore actuellement, à propos de la réduction du niveau d'ambition sur l'agriculture requis pour satisfaire certaines sensibilités pour pouvoir conclure, alors que les demandes des pays en développement dans les discussions sur l'AMNA butaient sur un manque de volonté politique.

Parallèlement, le G-20 continuait ses efforts pour résoudre les questions principales du triangle de négociations qui se trouvaient dans l'impasse. La réunion ministérielle du G-4 à Potsdam, en Allemagne en juillet 2007 fut une autre tentative du style de Blair House de la part des pays développés, visant à inverser la logique selon laquelle c'est l'agriculture qui détermine le niveau d'ambition, pour centrer les efforts sur l'AMNA. L'échec de Potsdam fut, en rétrospective, une issue positive, car il a permis de renforcer le processus multilatéral à Genève en lui donnant plus de temps pour rechercher des solutions sur les questions complexes des PS, qui ont finalement été résolues au cours du premier semestre de 2008, après des mois de négociations plurilatérales intensives entre l'Australie, le Brésil, le Canada, les Etats-Unis et l'Union européenne, et un certain nombre d'autres pays.

Pour revenir à l'après Potsdam, le processus multilatéral s'était intensifié à Genève, donnant raison aux efforts du président Falconer, qui cherchait à dégager des points de convergence. De nouveaux projets de modalités furent soumis à la mi-juillet (repris par la suite dans la note TN/AG/W/4 du 1^{er} août 2007). Afin de faire avancer les négociations, il fallut composer avec les sensibilités des pays développés et des pays en développement en échange de la validité du paquet proposé. Ce fut le cas des fourchettes choisies pour les SGEDE et pour les PS. Bien entendu, il en est résulté une dégradation du niveau d'ambition, mais cela fut fait en prenant toutes les précautions afin de ne pas compromettre le mandat. Le nouveau projet de texte sur l'AMNA recherchait exactement le contraire, ce qui a renforcé le déséquilibre et mis à mal la logique voulant que l'agriculture soit le moteur du Cycle.

Néanmoins, sur la base du nouveau texte, d'un nombre de contributions du G-20 et grâce à d'intenses négociations sous différentes configurations et formats, le Groupe de négociation sur l'agriculture a élaboré plusieurs notes de travail et trois modifications du texte sur les modalités : TN/AG/W/4/Rev.1 du 8 février 2008 ; TN/AG/W/4/Rev.2 du 19 mai 2008 ; et TN/AG/W/4/Rev.3 du 10 juillet 2008.

Ce dernier texte a servi de base pour les discussions de la mini-conférence ministérielle de juillet 2008. Au cours de neuf jours de négociations ouvertes et de réunions du Salon vert, le Directeur général Pascal Lamy s'est efforcé d'obtenir un accord nécessaire – mais insuffisant- de la part des ministres du G-7 (Australie, Brésil, Chine, Etats-Unis, Inde, Japon et Union européenne). Face à un échec imminent le Directeur général a déployé tous ses efforts pour essayer de mettre en place un document fait d'équilibre et de concessions sur les questions centrales des négociations sur l'agriculture et l'AMNA. Cependant, une impasse insurmontable à propos de MSS enraya tout progrès supplémentaire et bloqua la conclusion des modalités à ce moment là.

De 2008 à aujourd'hui : une nouvelle ambition ?

Quelques semaines après cet échec pour conclure les modalités, l'éclatement de la crise financière mondiale en septembre 2008 créa un nouveau scénario complètement différent. Le Groupe des 20 ministres des finances et gouverneurs de banques centrales (le G-20) se réunit à Washington en novembre 2008 et le protectionnisme fit son apparition. Les Etats-Unis sont devenus même plus réticents qu'auparavant envers la libéralisation des échanges, sauf bien entendu pour les domaines où ils se sentent encore compétitifs.

Un dernier effort fut tenté de septembre à décembre 2008. Le nouveau triangle de questions à négocier comprenait : (i) la réduction des subventions américaines pour le coton, (ii) l'accès aux marchés agricoles des pays en développement (PS et MSS) et (iii) l'accès aux marchés des produits industriels dans les pays en développement (négociations sectorielles dans l'AMNA).

Des progrès ont été réalisés dans la compréhension du MSS entre l'Australie, le Brésil, la Chine, les Etats-Unis, l'Inde et l'Union européenne. Le président Falconer s'est aussi occupé d'autres domaines de négociation et surtout, il a soumis une note de réflexion sur le paquet de compromis de juillet 2008 du Directeur général Pascal Lamy (TN/AG/W/4/Rev.4 du 6 décembre 2008). Les plans visant à convoquer une nouvelle Conférence ministérielle ce mois-là (le dernier mois de l'administration Bush) ont échoué.

Sous la pression de leurs entreprises, les Etats-Unis ont demandé la réouverture sélective du paquet de juillet 2008 et ont proposé des discussions bilatérales avec les dits « pays en développement avancés » (la Chine, l'Inde et le Brésil), afin d'obtenir un accès aux marchés élargi dans les secteurs d'intérêt pour leurs exportations. Cette approche a en fait remis en question des années d'efforts de compromis dans les négociations et l'équilibre même des textes de décembre 2008.

Lors de la dernière réunion de l'OMC à Genève en décembre 2009, la grande majorité des pays développés et des pays en développement a exprimé un message clair, appelant à

préserver le paquet ; et pourtant les négociations n'ont pas pu être conclues, plus de deux ans après juillet 2008 et en dix ans de négociations.

Une nouvelle ronde de discussions sur l'agriculture a débuté en septembre 2009 sous la direction d'un nouveau président pour l'agriculture, David Walker de Nouvelle Zélande (et ses deux prédécesseurs Groser et Falconer). Les discussions ont suivi deux voies différentes : (i) les questions de substance, qui comportent des textes entre crochets et des annotations dans le projet de modalités sur l'agriculture de décembre 2008 ; et (ii) des modèles, c'est-à-dire un examen des données nécessaires pour mettre en œuvre le texte sur les modalités et les listes de concessions des engagements futurs. Plus généralement, le Directeur général Pascal Lamy a établi une « approche mixte », composée d'ingrédients différents et de configurations différentes pour essayer de dégager des convergences.

Deux principes généraux ont guidé l'approche du Brésil et du G-20 dans les discussions substantielles sur l'agriculture :

- Le projet de modalités de décembre 2008 représente la base des négociations et la finalité en termes de zones d'atterrissage et d'ambition. Tout ajustement marginal concernant le niveau d'ambition de ces textes ne peut avoir lieu que dans le contexte d'un équilibre global de compromis, compte tenu du fait que l'agriculture est le moteur du Cycle ; et
- Le projet de modalités comporte un équilibre fragile réalisé après dix ans de négociations. Cet équilibre ne peut pas être ignoré ou rompu, sans quoi il sera nécessaire de revoir le paquet dans son ensemble, avec des répercussions horizontales. De tels réajustements ne peuvent pas impliquer des concessions unilatérales supplémentaires de la part des pays en développement.

La plupart des observateurs conviendraient qu'après tant d'années de négociations et de concessions mutuelles, il était certainement possible de dégager un paquet de Doha équilibré et ambitieux à la fois, dans tous les domaines de négociations. Cependant, le Cycle de Doha reste dans l'impasse depuis juillet 2008, alors que les Etats-Unis continuent d'exprimer leur mécontentement au sujet du paquet et de réclamer « plus d'ambition », c'est-à-dire plus d'accès aux marchés dans les domaines du commerce international dans lesquels ils se sentent compétitifs, tout en ignorant les flexibilités obtenues à la suite de compromis. Malgré des efforts continus à Genève, les progrès demeurent incertains.

Conclusion

Le cycle de Doha est déjà le plus ambitieux de l'histoire du système GATT/OMC. Les projets de texte soumis en 2008 sur l'agriculture et l'AMNA ont amené le Cycle tout près d'un accord. Les textes en question sont le résultat d'une décennie de marchandages et de compromis. Du point de vue d'un pays en développement comme le Brésil, toute tentative visant à rouvrir le paquet serait vouée à l'échec à moins de procéder à un rééquilibrage majeur des engagements et du niveau global d'ambition acquis à ce jour. Cela renverrait les négociations plusieurs années en arrière, et risquerait de condamner la Cycle à une impasse insurmontable menant à l'échec final.

La crédibilité de l'OMC et sa capacité de surmonter les défis de ce siècle dépendent en majeure partie de la conclusion du Cycle de Doha, conformément à son mandat et compte tenu des préoccupations des pays en développement. Un échec aurait de sérieuses répercussions sur l'OMC en tant qu'institution et sur les règles du système commercial multilatéral. Cela encouragerait le protectionnisme, une fragmentation accrue des échanges internationaux et entraînerait plus d'instabilité.

Le Cycle de Doha sera couronné de succès lorsque l'équilibre et l'ambition seront vraiment reconnus comme principes directeurs. La contribution des pays en développement dans ce Cycle est déjà sans précédent. Le nouveau régime commercial multilatéral appliqué à l'agriculture doit achever le processus de réformes engagé au cours du Cycle d'Uruguay. Il devrait corriger les déséquilibres du passé et devenir un instrument de développement. Il s'agit là de la seule façon de mettre décisivement le cap sur un système commercial multilatéral crédible, légitime et favorable au développement.

Notes finales

- 1 Cette idée est encore d'actualité aujourd'hui. Au cours de la période de hausse des prix des produits de base en 2008, le rapporteur de l'ONU a avancé cette idée pour résoudre le problème de la sécurité alimentaire mondiale. Il a ignoré le fait que la sécurité alimentaire dépend de l'obtention de produits alimentaires, qui dépend à son tour de l'existence de revenus et du commerce.
- 2 Les membres actuels sont, entre autres, l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, Cuba, l'Equateur, l'Egypte, le Guatemala, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Nigeria, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, la Tanzanie, la Thaïlande, l'Uruguay, le Venezuela et le Zimbabwe

3

Accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA) – Un équilibre entre le développement et l’ambition

Shree B.C. Servansingh

Ambassadeur de Maurice auprès de l’ONU et des autres Organisations internationales y compris l’OMC

Introduction

Les négociations sur l’agriculture, comme celles qui ont trait à l’accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA) – plus communément appelé négociations sur les produits industriels- ont attiré l’attention dans le programme de Doha pour le développement (PDD), probablement parce que les retombées positives des réductions tarifaires sont plus faciles à quantifier. Dans la première phase des négociations du PDD, l’agriculture a monopolisé la majeure partie de l’attention, de même que les efforts des négociateurs et des médias. L’agriculture était considérée par beaucoup comme le moteur du PDD en termes de priorités et d’ambition.¹ Etonnamment, il s’avère maintenant que la complexité potentielle de l’AMNA avait été sous-estimée, car de profondes différences sous-jacentes en ce domaine mettent en péril l’issue des négociations du PDD. Les divergences de vues s’avèrent plus persistantes pour l’AMNA que pour l’agriculture et l’impasse actuelle du PDD est due en premier lieu, mais pas exclusivement, aux énormes écarts dans ce domaine entre les positions de certains des acteurs principaux. En fait, le Directeur général de l’OMC, Pascal Lamy, considère que la levée de l’impasse sur les questions sectorielles est la voie essentielle pour garantir l’issue des négociations.²

On peut considérer que les négociations sur l’AMNA se sont déroulées en trois phases. La première s’étendait du lancement du PDD en 2001 à la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005. Cette phase peut être classée comme celle où les négociations sur l’AMNA se déroulaient encore dans l’ombre des négociations agricoles

et où l'ordre du jour des négociations sur l'AMNA était encore en train d'être défini. Une deuxième phase a commencé après Hong Kong et s'est poursuivie jusqu'à l'échec de la mini-conférence ministérielle de juillet 2008. Cette phase était marquée par la polarisation des positions, où le concept de l'accès élargi aux marchés et de nouveaux flux commerciaux s'affrontait à celui d'une réciprocité moins que totale et à l'exigence de comparabilité entre les résultats d'accès aux marchés des produits agricoles et industriels. La troisième phase aurait débuté en 2010, après les instructions des dirigeants du G-20 et l'intensification du processus de négociations qui s'en est suivi à Genève. C'est une phase marquée par le débat sur le niveau d'ambition au cours duquel les questions relatives à l'AMNA ont surgi en première ligne du PDD et mené à l'impasse actuelle.

Le présent chapitre se propose d'analyser l'évolution des négociations sur l'AMNA, plus particulièrement du point de vue d'un pays en développement, et d'évaluer les avantages obtenus par certains pays en développement et l'écart qui reste à combler pour les autres pays en développement. En outre, le chapitre examinera les différentes approches/stratégies adoptées pour négocier des résultats et les difficultés politiques qui ont entravé les négociations sur l'AMNA après 2008 dans le contexte de la crise économique mondiale et des contraintes politiques des différents acteurs.

Les tarifs industriels et la politique commerciale

On ne soulignera jamais assez l'importance et le poids des produits industriels pour l'économie mondiale. Les produits non agricoles représentent 94% de l'ensemble du commerce mondial des marchandises, et ces échanges sont concentrés non seulement dans les pays développés, mais aussi dans les pays en développement plus avancés. C'est la raison pour laquelle les pays développés insistent sur le concept de la masse critique pour participer aux négociations sectorielles. Les pays en développement, quant à eux, considèrent leurs propres secteurs de production industrielle dans le contexte de leurs efforts de développement industriel et de la nécessité de réduire l'écart de compétitivité de ces secteurs par rapport à leurs rivaux des pays développés, d'où leur souhait d'éviter des abaissements tarifaires importants qui risqueraient de les désindustrialiser.

Commerce mondial de marchandises par catégories de produits dans les négociations sur le PDD (1999-2005)³

Tableau 1 : Part du commerce mondial (en pourcentage)							
Années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportations mondiales							
Produits agricoles	7,1	6,1	6,7	6,8	6,7	6,2	5,9
Produits non agricoles	92,9	93,9	93,3	93,2	93,3	93,8	94,1
Total	100	100	100	100	100	100	100

Il est en dehors du propos de ce chapitre de faire l'analyse des avantages et des inconvénients des tarifs douaniers en tant qu'instruments de politique commerciale. Les avis diffèrent beaucoup entre un extrême où les tenants de la libéralisation commerciale considèrent le libre-échange comme le moteur du développement et l'autre, où certains considèrent qu'une dose adéquate de protectionnisme est nécessaire pour assurer une marge de manœuvre politique interne et un développement national souverain. Ces questions n'ont pas manqué de sous-tendre les discussions sur l'AMNA dans le PDD. Dans l'ensemble, les pays développés et autres défenseurs de l'ouverture des marchés ont soutenu que la libéralisation commerciale facilite le développement et que l'accroissement des échanges Sud-Sud et les réductions tarifaires dans ces pays ne peuvent que jouer en leur faveur. Les pays en développement par contre, soulignent l'importance des tarifs douaniers en tant qu'instruments de promotion industrielle nationale, de protection des industries naissantes et de création d'emplois et de revenus internes. De plus, de nombreux pays en développement ne disposent pas de mécanismes de défense commerciale (sauvegardes et antidumping) ou considèrent leur utilisation trop compliquée, et ils dépendent donc principalement des tarifs douaniers comme mesures de défense. C'est la raison pour laquelle l'écart entre les droits appliqués et les droits consolidés est important pour les pays en développement à l'OMC. Ces différences de points de vue sur les tarifs douaniers en tant qu'instruments de politique ou d'obstacles et l'asymétrie de la compétitivité entre pays développés et pays en développement dans le secteur des produits industriels ont très certainement influencé les positions des négociateurs dans leurs discussions sur l'AMNA.

Le mandat du PDD et la première phase des négociations

Le mandat spécifique des négociations sur les produits industriels dans le PDD est inscrit au paragraphe 16 de la Déclaration ministérielle de Doha qui se décline comme suit :

« 16. Nous convenons de négociations qui viseront, selon des modalités à convenir, à réduire ou, selon qu'il sera approprié, à éliminer les droits de douane, y compris à réduire ou éliminer les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des droits, ainsi que les obstacles non tarifaires, en particulier pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement. La gamme de produits visés sera complète et sans exclusion a priori. Les négociations tiendront pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et pays les moins avancés participants, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction, conformément aux dispositions pertinentes de l'article XXVIII bis du GATT de 1994 et aux dispositions citées au paragraphe 50 ci-dessous. À cette fin, les modalités à convenir incluront des études et des mesures de renforcement des capacités appropriées pour aider les pays les moins avancés à participer effectivement aux négociations. »⁴

Sans le savoir, la portée du mandat était vaste et profonde et annonçait déjà dans sa conception un niveau élevé d'ambition pour l'AMNA, en appelant à une harmonisation tarifaire consistant à « réduire ou éliminer les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des droits. » Celui-ci ne contenait aucune restriction spécifique sur l'étendue et la portée de son applicabilité aux pays en développement, sauf qu'il y était

précisé que les négociations tiendront pleinement compte des besoins et intérêts des pays en développement et des PMA, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale.

Il était par conséquent compréhensible que les premiers éléments des modalités pris en compte par l'Ambassadeur Girard, le premier président du Groupe de négociation sur l'AMNA, aient eu plus tendance à accentuer l'ambition qu'à défendre le traitement spécial et différencié (TSD) ou les questions du développement.⁵ Cela fut amplement démontré par la pression exercée au début sur le président, pour qu'il choisisse une formule comparable à la formule suisse, qui adopte une approche non linéaire connue pour son efficacité pour réduire les crêtes tarifaires et les droits les plus élevés. Les propositions de l'Ambassadeur Girard contenaient en fait un mélange absolu de mesures laissant entrevoir dès le début un désaccord imminent au sujet de l'ambition dans l'AMNA. Ces propositions prévoyaient une formule suisse de réductions tarifaires modifiée, une approche sectorielle incluant une harmonisation des droits zéro pour zéro, des dispositions concernant le TSD et le cas particulier des membres ayant accédé récemment (MAR), ainsi que des dispositions sur les obstacles non tarifaires (ONT).

Dans la période qui a suivi les propositions Girard et précédé la Conférence ministérielle de Cancun en 2003, le débat sur l'AMNA a commencé à porter sur les complexités des questions du TSD, qui n'avaient pas été clairement énoncées dans le mandat du PDD sur l'AMNA. De nombreux pays en développement, en particulier les petites économies vulnérables (PEV) des groupes ACP et africain, se sont rendus compte qu'ils s'étaient trompés en ne précisant pas leurs bornes de développement dans le mandat concernant leurs intérêts offensifs (par exemple, les préférences) et leurs intérêts défensifs, à savoir les concessions de réductions tarifaires. Dans le même ordre d'idées, un autre groupe de pays en développement se préoccupait de la nécessité d'un traitement équitable pour leurs concessions tarifaires au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale et des flexibilités permettant entre autres de préserver des branches d'industrie vulnérables et de protéger l'emploi dans leurs pays. Le niveau et l'étendue des coupes tarifaires à appliquer par la formule pour les pays en développement devinrent une question épineuse.

Ces différences ne purent être résolues à la Conférence ministérielle de Cancun en novembre 2003, qui s'acheva sur un échec. Les autres questions épineuses ayant précipité l'échec de Cancun, les questions relatives à l'AMNA n'y ont même pas été abordées en profondeur. Le texte du ministre Debrez n'a fait que reporter la question en ne faisant aucune recommandation précise sur la formule, mais en suggérant que les travaux devraient se poursuivre sur une formule non linéaire.⁶

La Conférence ministérielle de Cancun fut un échec, mais ce fut également un moment déterminant de l'histoire des négociations commerciales multilatérales de l'OMC, car l'influence hégémonique des pays développés avait été mise au défi. C'est à Cancun qu'ont vu le jour tant le G-90 (une alliance entre les ACP, le Groupe africain et les PMA, regroupant quelque 90 pays en développement) que le G-20 (un groupe puissant composé surtout de pays en développement principaux exportateurs de produits agricoles). Dans le domaine de l'AMNA le G-90 s'est surtout impliqué sur le TSD et la nécessité de préserver leur marge de manœuvre politique, ainsi que la nécessité de trouver une

solution commerciale à la question importante de l'érosion des préférences. A ce jour la question est restée sans réponse, les solutions proposées étant au mieux des offres non commerciales, comme les propositions visant à accroître leur capacité de formation.

Ainsi, dans la période faisant suite à l'échec de Cancun et allant jusqu'à l'Accord cadre de juillet 2004, la complexité de la diversité des intérêts en présence, ainsi que les lignes de conflit entre pays développés et pays en développement commencèrent à se dessiner plus clairement et ces différences allaient déterminer l'ordre du jour à venir du Groupe de négociations sur l'AMNA. Du côté des pays développés, (malgré les offres de conciliation faites auparavant par le Représentant au commerce américain (USTR) Robert Zoellick et le Commissaire européen au commerce Pascal Lamy), la position s'est durcie, insistant sur l'adoption du texte Debrez sans aucune dilution, surtout parce qu'ils étaient pressés de faire de réelles concessions sur l'agriculture. Les pays développés insistaient sur une formule ambitieuse. Ils pouvaient se contenter d'une formule assortie de flexibilités, mais ils insistaient sur un niveau élevé d'ambition. L'accent était aussi mis par le négociateur américain sur de nouveaux flux commerciaux réels pour compenser leurs efforts sur l'agriculture. L'origine de la polarisation en faveur d'un accès aux marchés élargi dans la discussion sur le texte Debrez était à trouver dans la création en 2004 d'un nouveau groupement de pays développés appelé « les Amis de l'ambition ».⁷

A l'opposé de ce front se trouvait un vaste ensemble de pays en développement soutenant maintenant une variété de propositions, selon la nature de leurs besoins et leur niveau de développement. Les ACP et le Groupe africain étaient devenus plus explicites et poussaient pour inscrire la question des préférences à l'ordre du jour tout en défendant l'argument de la marge de manœuvre politique et de la flexibilité de manière défensive. Dans le même temps les PMA commençaient à serrer les rangs plus fermement et à développer une plateforme pour s'assurer un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC). Plusieurs autres pays en développement étaient fermement opposés au texte Debrez, et leur cri de guerre était centré sur le concept d'une réciprocité qui ne soit pas totale et sur l'opposition aux accords sectoriels, sauf si ceux-ci étaient sur la base d'une participation non contraignante.

C'est à partir de cette perspective qu'il faut considérer la mini-ministérielle de juillet 2004, l'Accord cadre subséquent de juillet et la cinquième Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005. Au cours de ces réunions, les parties prenantes aux négociations sur l'AMNA commençaient seulement à se former une opinion et à mettre en place leurs positions pour un ordre du jour de négociations. Il n'y eut aucune avancée définitive, mais il en résulta un meilleur encadrement de l'ordre du jour en termes de la difficulté de définir l'ambition et d'établir un équilibre au moyen de la formule et des flexibilités, et de la modalité supplémentaire sur les négociations sectorielles. Dans le même temps, un nombre d'autres questions mises en avant par les pays développés et les pays en développement prenaient de l'importance dans l'AMNA, en particulier l'érosion des préférences, l'étendue des droits consolidés, les flexibilités pour les PEV, les membres ayant accédé récemment (MAR), les PMA, etc. L'Accord cadre de juillet ne pouvait donc que refléter le manque de convergence en ce domaine et les pays en développement ont réussi à éviter que le texte Debrez soit hermétiquement clos en obtenant une poursuite des négociations sur ses éléments :

Des négociations additionnelles sont nécessaires pour parvenir à un accord sur les détails spécifiques de certains de ces éléments. Ceux-ci ont trait à la formule, aux questions concernant le traitement des droits de douane non consolidés mentionnés dans le deuxième alinéa du paragraphe 5, aux flexibilités pour les pays en développement participants, à la question de la participation à la composante tarifaire sectorielle et aux préférences. Afin de finaliser les modalités, il est donné pour instruction au Groupe de négociation de traiter ces questions rapidement d'une manière compatible avec le mandat énoncé au paragraphe 16 de la Déclaration ministérielle de Doha et l'équilibre global qui y est établi.⁸

Aucun progrès significatif n'a été observé pour un accord sur les modalités de l'AMNA, ni dans la période menant à la Conférence ministérielle de décembre 2005, ni au cours de celle-ci. Une nouveauté importante fut la création du Groupe AMNA-11⁹ qui était déjà prévisible lors de la soumission de notes communes par ces pays au Comité sur le commerce et le développement le 1^{er} décembre 2005.¹⁰ Le Groupe AMNA-11 a aussi joué un rôle essentiel dans l'approbation du paragraphe 24 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, qui a introduit la notion d'un niveau d'ambition comparablement élevé en ce qui concerne l'accès aux marchés pour l'agriculture et l'AMNA.¹¹

En résumé, on peut dire qu'alors que la Déclaration ministérielle de Hong Kong n'est pas parvenue à un accord sur les modalités pour l'AMNA, sauf en ce qui concerne la modalité sur l'accès aux marchés en FDSC en faveur des PMA, c'est à la Conférence ministérielle de Hong Kong que l'ordre du jour des négociations sur l'AMNA a été pleinement encadré et que la grande diversité des groupes d'intérêt attendant des résultats divers s'est manifestée. Quant à la substance des négociations, les questions ci-dessous furent considérées comme prioritaires pour les modalités de l'AMNA, les ministres indiquant quelques nouvelles lignes directrices ou réitérant des anciennes :

- (i) le choix définitif de la formule suisse avec différents coefficients et des flexibilités supplémentaires pour les pays en développement appliquant la formule ;
- (ii) la nécessité de tenir compte d'une réciprocité qui ne soit pas totale, mais aucune définition commune du concept ne fut dégagée ;
- (iii) la poursuite d'initiatives sectorielles sur une base plurilatérale et non contraignante ;
- (iv) l'élaboration de lignes directrices pour la majoration, la conversion en droits ad valorem, la couverture par produits, les ONT et les flexibilités pour les membres ayant accédé récemment ;
- (v) la nécessité de régler la question de l'érosion des préférences et la poursuite des discussions en vue d'aboutir à des solutions tant commerciales qu'autres que commerciales ;
- (vi) la reconnaissance des préoccupations des PEV et la nécessité de leur offrir des flexibilités sans créer une nouvelle sous-catégorie de membres de l'OMC ;
et
- (vii) la nécessité de maintenir un niveau d'ambition comparablement élevé entre l'accès aux marchés agricoles et l'AMNA.

En ce qui concerne les groupes de participants aux négociations sur l'AMNA, la scène commençait à être engorgée par les acteurs traditionnels des pays développés d'une part, et une multitude d'acteurs de pays en développement d'autre part, venus tenir leur rôle dans des groupes organisés, comme l'AMNA-11, les ACP, le Groupe africain, les PMA, les PEV et les MAR.

Il faut noter que les questions concernant l'AMNA n'avaient pas encore fait irruption dans les négociations sur le PDD, ni dans les groupes de négociation verticaux ni dans les discussions horizontales du salon vert¹² qui se sont tenues à Genève avant la Conférence ministérielle de Hong Kong, ni même dans le salon vert ministériel à Hong Kong. On peut dire sans risquer de se tromper que l'agriculture a dominé les discussions à Hong Kong et que les ministres ont remis à plus tard les négociations difficiles sur l'AMNA, ce qui a seulement permis de mieux encadrer l'ordre du jour. Cependant, même ainsi, les profonds désaccords existant entre les diverses positions pouvaient être perçus. Ainsi, la contradiction entre la volonté des pays développés de lier les coefficients avec les flexibilités contenues au paragraphe 8¹³, et l'insistance des pays en développement à vouloir conserver le paragraphe 8 en tant que modalité indépendante n'a pas pu être résolue, l'écart béant entre les coefficients pour pays développés et ceux pour les pays en développement a été à peine mentionné et le concept de la masse critique et de son implication sur la participation non contraignante dans les réductions sectorielles n'a pas été clarifié, en dépit des débats animés dans le Groupe de négociation sur l'AMNA au sujet de la masse critique et des réductions sectorielles, d'une réciprocité qui ne soit pas totale, des flexibilités et de l'ambition, des nouveaux flux d'échanges, de l'accès aux marchés par opposition au développement, etc. En outre, la réciprocité qui ne soit pas totale n'a pas été définie, chacune des parties apportant sa propre définition, comme indiqué au paragraphe 7 de l'Annexe B du rapport du président de l'AMNA.¹⁴

Sur le plan politique, la solidarité entre les pays en développement a été renforcée pendant la conférence de Hong Kong par la création d'une alliance élargie entre groupements de pays en développement dans le but d'unir et de défendre leurs intérêts mutuels dans le Cycle. Cette alliance, vaguement surnommée le G-110 comprenait le G-20, l'AMNA-11, les ACP, le Groupe africain, le G-33, les PMA et les PEV. Cependant, le défi pour un groupe tellement vaste, était de pouvoir dépasser la rhétorique politique pour démontrer une solidarité réelle dans les faits, étant donné les intérêts variés de ses composants qui par moments, même s'ils ne sont pas tout bonnement contradictoires, ne sont pas forcément complémentaires.

Les préparations pour la mini-ministérielle de juillet 2008

Les ministres à Hong Kong ont fixé la date butoir pour les modalités sur l'agriculture et l'AMNA pour le 30 avril 2006. Cela a permis de lancer de vraies négociations sur l'agriculture et l'AMNA au début 2006. Les véritables négociations ont débuté dans des configurations diverses, à savoir à un niveau donné pour les questions principales concernant la formule, les flexibilités et les modalités sectorielles, bien que les pays en développement refusaient que les discussions sectorielles soient traitées comme des questions principales. A un niveau différent, plusieurs réunions séparées ont commencé à s'occuper des questions d'intérêt spécifique pour des pays ou groupes de pays

comme les flexibilités pour les PEV, la portée des consolidations au paragraphe 6 et les questions de l'érosion des préférences pour les ACP et le Groupe africain.

Les réunions se tenaient dans le salon vert et étaient limitées à des questions spécifiques avec une participation calibrée pour accueillir les délégués ayant un intérêt dans ces questions en tant que proposant ou opposant. Cette approche fut celle du processus multilatéral de Genève jusqu'à la mini-conférence ministérielle de 2008.

Pourtant, les progrès n'étaient pas au rendez-vous. Et cela en dépit du fait que des discussions plus centrées étaient conduites parallèlement au processus multilatéral de Genève au niveau du G-6 (Australie, Brésil, Etats-Unis, Inde, Japon et Union européenne). Les paramètres selon lesquels les pays en développement participaient aux négociations de l'AMNA étaient en fonction de la nécessité de respecter le principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale et de maintenir des niveaux d'ambition comparables d'accès aux marchés entre l'agriculture et les produits industriels, conformément au paragraphe 24 de la Déclaration de Hong Kong. Les Etats-Unis et l'UE défendaient un accès réel et effectif aux marchés grâce à des « flux commerciaux renforcés ». Les grands pays développés défendaient un coefficient suisse de 10 pour les pays développés et de 15 pour les pays en développement. Les pays développés étaient également mécontents des flexibilités du paragraphe 8 et demandaient d'en réduire la portée. D'un autre côté, les membres de l'AMNA-11 demandaient un écart de 25 points entre les coefficients, pour se conformer au principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale.¹⁵ Dans le même temps, des travaux étaient lancés par différents partisans des progrès sectoriels, qui prirent part à des réunions plurilatérales pour élaborer des résumés globaux de leurs propositions. Une autre proposition fut élaborée par les dits tenants de la position intermédiaire, qui préconisaient des coefficients entre 8 et 9 pour les pays développés et entre 19 et 23 pour les pays en développement appliquant la formule.

Les positions se polarisèrent à l'extrême et le Directeur général Pascal Lamy exposa le problème sous la forme d'un triangle dont les côtés représentaient respectivement, l'accès aux marchés agricoles, le support interne et l'AMNA. La mini-ministérielle convoquée par Pascal Lamy en juin 2006 étant dans l'impasse, celui-ci décida au cours de la réunion du 24 juin, en tant que président du Comité des négociations commerciales (CNC), de suspendre toutes les négociations sur le PDD.

La leçon principale tirée de l'échec de juin 2006 fut que les négociations sur l'AMNA étaient complexes, et que l'idée que l'on avait jusque là selon laquelle l'AMNA aboutirait une fois que l'agriculture serait réglée était trop simpliste. Les liens horizontaux existant entre l'AMNA et l'agriculture étaient maintenant explicitement sur la table, et la question du niveau d'ambition des négociations sur l'AMNA devenaient un obstacle majeur à l'issue favorable des négociations.

Lorsque les discussions ont repris à fin 2006, une fois encore parallèlement au processus multilatéral de Genève, un processus mettant en présence le G-4 puis le G-6¹⁶ au niveau des responsables de haut niveau et des ministres a été mis en place comblant l'écart. Hélas, la ministérielle du G-6 à Potsdam n'a pas réussi à déboucher sur un accord en juin 2007. Les Etats-Unis et l'UE demandaient un coefficient de 18 pour les pays en développement, alors que le Brésil et l'Inde étaient prêts à accepter 30 étant donné les

gains limités sur l'agriculture pour les pays en développement. Mais après Potsdam 2007 et dans la période menant à la réunion de 2008, les négociations se sont polarisées même encore plus. Les pays développés, surtout les Etats-Unis et l'UE articulaient une stratégie de négociation autour du concept de niveau élevé d'ambition pour l'AMNA et demandaient une ouverture réelle des marchés qui dégagerait de nouveaux flux commerciaux et se mirent à exhorter malicieusement les pays émergents à accroître leur contribution, exonérant ainsi le reste des plus petits pays en développement de prendre des engagements similaires. Il est aussi devenu clair qu'à travers cette stratégie, les pays développés voulaient faire pression sur les principales économies émergentes et préparer le terrain pour ce qu'ils appellent la masse critique dans les sectorielles, déterminant ainsi qui devrait y participer. A leur manière, les Etats-Unis et l'UE se référaient aussi à un équilibre dans les négociations, qui ne pourrait être atteint qu'en accroissant l'accès aux marchés des produits industriels en échange de leurs efforts dans l'agriculture. Dans un sens politique plus large, ils indiquaient que la géographie du système commercial mondial et l'équilibre géoéconomique du monde avaient changé et que les économies émergentes devaient contribuer au coût de la maintenance des biens publics internationaux en échange des avantages de l'admission au club des acteurs mondialisés.

Dans le même temps, les économies émergentes articulaient leur stratégie en fonction du concept du développement par opposition aux préoccupations mercantilistes d'accès aux marchés exprimées par les pays développés et qui mettaient en échec les objectifs d'un Cycle pour le développement. Pour eux, les demandes des pays développés ne respectaient pas le principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale et le poids des lourdes concessions qui leur étaient demandées pour les produits industriels tant par l'ambitieuse formule suisse d'harmonisation que par la participation dans les négociations sectorielles mettrait en péril leur développement industriel.¹⁷ Sans compter que par rapport aux lourdes demandes dans l'AMNA, le niveau d'ambition dans l'agriculture qui n'était pas impressionnant, était de plus en plus amputé par les niveaux multiples de flexibilités obtenus par les pays développés, ce qui poussait l'équilibre des négociations à l'encontre du développement.

C'est dans ce contexte de positions rigides des deux côtés que le président de l'AMNA présenta son premier projet de texte sur les modalités le 17 juin 2007, en même temps que paraissait celui sur l'agriculture.¹⁸ Suite à l'échec de Potsdam et dans l'échange de reproches amers qui s'en suivirent entre les pays développés et les pays émergents, les réactions au premier projet de texte sur les modalités de l'AMNA ne furent pas surprenantes. Cependant, au-delà des profondes divergences de substance décrites plus haut qui subsistaient dans le premier projet, les pays en développement, plus particulièrement les membres de l'AMNA-11 avaient de sérieuses difficultés avec le processus même des négociations. Premièrement, le rôle du président fut sévèrement critiqué. Le Groupe AMNA-11 accusa la présidence d'adopter une approche descendante, en ce sens qu'il avait ignoré leurs points de vue et avait élaboré son texte en étant trop prescriptif et ne laissant pas de place pour des négociations. Le président fut lourdement accusé d'avoir proposé un texte déséquilibré et des chiffres qui portaient préjudice, ou imposaient un corset étroit au résultat ou à la direction des résultats sur l'accès aux marchés pour les produits industriels. Face à ces protestations de l'AMNA-11 et à ses contre-propositions, le représentant des Etats-Unis souligna que cela « pourrait signaler

la fin du Cycle de Doha. »¹⁹ Ces protestations contre le président étaient très significatives, car elles contrastaient singulièrement avec l'approche choisie par le président des négociations agricoles, qui consistait à produire des textes selon un processus prudent, allant de bas en haut (processus ascendant).

La présentation du premier projet de texte sur les modalités ouvrit une période de négociations intenses qui se poursuivit jusqu'à l'échec de la mini-ministérielle de juillet 2008. Durant cette période le texte fut largement remanié, les négociateurs parvenant à réduire certains écarts de manière impressionnante, mais n'arrivant pas à aboutir sur un consensus au sujet de la question essentielle de l'ambition qui était au centre des négociations. Il est important d'examiner les implications de ces textes pour les différents groupements, les stratégies choisies par chacun pour atteindre ses objectifs et leurs résultats, ainsi que le rôle du président, facilitant ou au contraire limitant l'étendue des options des négociateurs.

Il faut également noter qu'en dépit des critiques émises à l'encontre de l'ambassadeur Don Stevenson, le président de l'AMNA, ce dernier a permis de résoudre en partie plusieurs questions difficiles. Il était conscient du fait que le TSD ne peut pas s'appliquer de la même manière pour tous et que le monde ne peut pas être considéré selon la division classique entre pays développés et pays en développement. A ce propos il a peut être fait œuvre de pionnier en inaugurant une nouvelle approche pour le TSD comprenant des flexibilités sur mesure pour différents groupes de pays et même pour des pays individuels, comme nous le verrons ci-dessous.

L'érosion des préférences

La question des préférences était très importante surtout pour les pays ACP, le Groupe africain et les PMA. Beaucoup de ces pays étaient liés à leur ancienne puissance coloniale par un système de préférences non réciproques. Les Conventions de Lomé I à IV qui se sont succédé entre les ACP et l'UE en sont des exemples typiques. Cependant, par la suite, d'autres arrangements commerciaux préférentiels ont été conclus en particulier au titre du Système généralisé de préférences (SGP), comme l'initiative « Tout sauf les armes » (EBA) de l'UE et l'African Growth and Opportunity Act (AGO) des Etats-Unis. Les préférences sont devenues une question passionnée dans les négociations du PDD entre les pays du G-90 et certains pays d'Amérique latine, surtout à cause du conflit de longue date au sujet de la banane. Cependant, le mandat n'était pas clair sur la manière de traiter cette question et les participants étaient très réticents à trouver une solution commerciale pour l'érosion des préférences, à la place d'une solution de type assistance pour la formation des capacités.

Le G-90 réussit à imposer la question de l'érosion des préférences tant pour l'agriculture que pour l'AMNA dans l'Accord cadre de juillet. Dans l'AMNA, les préférences ont été ajoutées à la liste des domaines où « des négociations supplémentaires sont nécessaires pour trouver un accord sur les détails de certains de ces éléments. »²⁰ Le mandat fut encore revu au cours de la Conférence ministérielle de Hong Kong, où les ministres ont donné « pour instruction au Groupe de négociation d'intensifier les travaux sur l'évaluation de l'étendue du problème afin de rechercher des solutions possibles. »²¹

Le Groupe ACP élaborera finalement une stratégie fondée sur les éléments suivants pour traiter cette question dans les négociations du PDD :

- (i) adopter une méthodologie au moyen de l'élaboration d'un indice de vulnérabilité pour identifier les lignes tarifaires préférentielles et déterminer l'étendue du problème ;²²
- (ii) proposer l'adoption d'une période de transition pour la durée plus étendue des réductions tarifaires sur le marché européen et aux Etats-Unis pour les lignes tarifaires identifiées ;
- (iii) reconnaître la nécessité d'obtenir une assistance d'ajustement durant la période de transition en ayant recours au programme d'Aide pour le commerce (ApC), afin d'accroître la compétitivité des pays ACP.

Suite à de longues négociations, une architecture fondée sur une liste de lignes tarifaires les plus susceptibles de subir l'érosion des préférences sur les marchés de l'UE et des Etats-Unis a été élaborée pour un étalement des réductions tarifaires sur une période de 10 ans dans ces marchés. Ces listes sont incluses aux Annexes 2 et 3 du texte de l'AMNA de décembre 2008.

Les pays affectés de manière disproportionnée

Les modalités concernant l'érosion des préférences n'ont pas obtenu de consensus général en juillet 2008 à cause de la question des pays affectés de manière disproportionnée. Certains pays en développement, en particulier le Pakistan et le Sri Lanka ont émis d'importantes réserves à l'encontre de ces modalités sur les préférences. Les exportations de textiles et de vêtements étaient vitales pour leurs économies et l'arrêt ou même le ralentissement des réductions tarifaires NPF risquait de les mettre dans une position désavantageuse, principalement face à l'un de leurs principaux concurrents, le Bangladesh. Par conséquent, il fut convenu d'accorder certains avantages aux pays affectés de manière disproportionnée, comme le Pakistan et le Sri Lanka. Un nombre limité de lignes tarifaires furent choisies à l'Annexe 4 du texte sur les modalités de l'AMNA pour leur appliquer des réductions tarifaires dans des délais plus courts, à savoir six ans au lieu de dix, afin que ces pays puissent profiter de la libéralisation des droits pour ces quelques produits sur les marchés américain et européen. Toutefois, cette facilité pour le Pakistan et le Sri Lanka provoqua une réaction de la part du Bangladesh, rejoint ensuite par le Népal et le Cambodge, qui se plaignaient de se voir désavantagés sur le marché américain. Au titre de l'initiative « Tout sauf les armes », ils bénéficiaient déjà d'un traitement en FDSC en Europe, mais pas aux Etats-Unis. Par conséquent, si le Pakistan se voyait accorder une libéralisation accélérée sur les lignes tarifaires pour lesquelles le Bangladesh n'obtiendrait pas la liberté d'accès à cause de la Décision de Hong Kong qui n'accordait qu'un accès en FDSC à 97% des marchés, cela équivaldrait à accorder un meilleur accès à un pays en développement qu'à un PMA, ce qui reviendrait à perpétrer une grave injustice et une action inéquitable. D. Bhattachariya, l'Ambassadeur du Bangladesh, utilisa astucieusement l'argument anticoncentration des Etats-Unis sur la formule/les flexibilités à l'encontre de cette situation, dans plusieurs réunions du salon vert sur cette question en juin/juillet 2008. Il entama la discussion en déclarant qu'il était prêt à abandonner le statut de pays pénalisé de façon disproportionnée si les Etats-Unis acceptaient d'introduire une clause anticoncentration

pour les 3% de lignes tarifaires exclues du traitement en FDSC. Cette proposition étant rejetée, il proposa alors que son pays obtienne le statut de pays affecté de manière disproportionnée au même titre que le Pakistan. Cependant, cela entraîna une division au sein même du Groupe des PMA, car les PMA africains craignaient la supériorité concurrentielle du Bangladesh, qui risquait de mettre à mal leurs produits sur le marché américain. Ils s'opposèrent donc à tout dispositif accordant le statut de pays affecté de manière disproportionnée au Bangladesh. Par conséquent, les PMA ne parvinrent pas à adopter une position commune sur cette question et par la suite le Groupe africain et les ACP soutinrent la position des PMA du Groupe africain, car ils craignaient également la concurrence du Bangladesh sur le marché américain. L'opposition au Bangladesh a donc pris de l'ampleur et les autres pays en développement non membres du G-90 refusaient de reconsidérer les Annexes, de peur de faire ainsi capoter l'ensemble du paquet sur les préférences et de rompre l'équilibre atteint sur cette question. Cette question reste donc en suspens jusqu'à présent.

Les pays du Paragraphe 6 : la portée des consolidations

La flexibilité en faveur d'un groupe de pays en développement surnommés Pays du paragraphe 6, pour lesquels la portée des consolidations est faible (inférieure à 35% des lignes tarifaires) avait été initiée dans le texte Girard où ces pays étaient requis de consolider 100% de leurs droits à 28,5%.²³ En échange, ils n'étaient pas requis d'appliquer la formule suisse. Le principal problème pour ces pays était le chiffre de 100% des lignes tarifaires qui, selon eux, limitait leur marge de manœuvre politique interne. Le Cadre de juillet avait introduit des crochets autour du taux de 100% au paragraphe 6 de l'Annexe B de cette modalité étant donné que l'on ne pouvait pas tomber d'accord sur le taux de 70% mis en avant par les tenants du paragraphe 6. Il était surprenant de voir à quel point l'énergie des négociations a pu être gaspillée autour d'une simple question de flexibilité demandée par une poignée de pays en développement. Les coordinateurs des ACP et de l'Union africaine, respectivement les délégations de Maurice et du Kenya, ont participé à de nombreuses réunions restreintes où l'UE et les Etats-Unis étaient les principaux opposants au règlement de cette question.²⁴

La stratégie appliquée par les pays du paragraphe 6 consistait à tenir jusqu'au dernier moment et de rechercher le soutien d'autres pays en développements plus avancés, comme le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, surtout après le lancement de l'alliance du G-110 à Hong Kong. Il fut souligné que la consolidation était en soi une concession importante à l'OMC et que la consolidation de 70% des lignes tarifaires à partir d'une base aussi faible que 15% représentait déjà une énorme concession. Les pays du paragraphe 6 ont aussi fait remarquer qu'une telle flexibilité leur était nécessaire pour maintenir une marge de manœuvre de politique commerciale au niveau interne et aussi pour pouvoir participer à des accords imminents en matière de libre-échange et d'unions douanières. Les pays développés étaient pressés de se débarrasser de cette question car elle accentuait l'impression d'une confrontation Nord-Sud dans les négociations sur l'AMNA avec des positions aussi marquées ailleurs au sujet de la formule et des discussions sectorielles. Les pays du paragraphe 6 proposèrent enfin une approche à trois niveaux ; ceux ayant la plus faible portée de droits consolidés étant requis de les consolider au niveau le plus bas, avec le plus faible objectif de lignes tarifaires devant être consolidées.²⁵ Au dernier moment, juste avant que le président ne

présente son troisième texte révisé, la question fut résolue lorsque les parties se mirent d'accord sur une approche à deux niveaux. Les membres ayant moins de 15% de leurs lignes tarifaires consolidées seraient requis d'en relever la portée à 75% et ceux dont la portée des consolidations était entre 15 et 35% consolideraient 80% de leurs lignes tarifaires ; les deux groupes ayant pour objectif un niveau de droits consolidés de 30%.

L'objectif des pays du paragraphe 6 était de conserver une marge de manœuvre suffisante afin de ne pas se retrouver dans la situation de devoir accepter la formule suisse dans un éventuel futur cycle de négociations. Ils ont ainsi préservé leur marge de manœuvre pour de futures négociations où ils pourraient offrir de consolider 100% de leurs lignes tarifaires et fixer un nouvel objectif moyen de droit consolidé.

Les petites économies vulnérables (PEV)

Les changements fondamentaux intervenus dans l'économie mondiale avec leur impact géostratégique économique ont entraîné des mutations importantes dans l'équilibre des forces entre les pays membres de l'OMC. Les économies émergentes du tiers-monde devenaient des acteurs de premier plan surtout dans le commerce international alors que plusieurs autres pays en développement plus petits étaient en voie de marginalisation ou devaient faire face à des contraintes structurelles inhérentes, étant donné que leur petite taille ne leur permettait pas de mettre à profit l'expansion du volume des échanges mondiaux. Le besoin « d'examiner les questions relatives au commerce des petites économies » et de définir des réponses aux questions liées au commerce identifiées pour intégrer davantage les PEV dans le système commercial multilatéral faisait partie du mandat de Doha.²⁶ Les conditions spéciales entourant cette catégorie de pays et la nécessité de ménager des flexibilités pour répondre à leurs préoccupations dans les négociations du PDD ont été reconnus à la Conférence ministérielle de Hong Kong alors que dans le même temps les membres insistaient pour ne pas créer une nouvelle sous-catégorie de membres de l'OMC.²⁷

Un défi majeur pour les PEV concerna l'acceptation de critères permettant de les identifier et d'élaborer des propositions concrètes pour le traitement de ces pays dans les négociations. Les deux objectifs s'avèrent difficiles à atteindre dès le début. La majeure partie de l'exercice après l'adoption du Cadre de juillet consista à déterminer des indices de vulnérabilité afin de pouvoir identifier les PEV. Cela s'avéra un exercice difficile entre les PEV eux-mêmes et fut accueilli par l'opposition de certains autres membres qui voyaient dans cette démarche une tentative de créer une nouvelle sous-catégorie de membres. La recherche de critères pouvant être applicables horizontalement fut finalement abandonnée et il fut convenu d'adopter à la place des critères contextuels applicables aux circonstances spécifiques de chacun des groupes de négociation. Le critère appliqué pour les négociations sur l'AMNA pour identifier les PEV fut celui de pays membres ayant une part inférieure à 0,1% des échanges de produits non agricoles au cours de la période de référence 1999-2001.

La question du traitement des PEV dans les modalités de l'AMNA fut plus controversée et prit plus de temps à résoudre. Les proposants demandaient un traitement similaire à celui des membres du paragraphe 6 avec différents objectifs moyens. Finalement le président de l'AMNA dans son texte de juillet proposa une architecture incluant les

critères d'éligibilité convenus et une approche fondée sur des fourchettes comportant trois objectifs moyens (22/18/14) et une réduction d'au-moins 10% sur 95% des lignes tarifaires. Tandis que le Groupe des PEV accepta en principe l'architecture proposée, ils s'opposèrent farouchement aux chiffres préconisés par la présidence. Le texte du président sur les PEV subit plusieurs révisions avant de se stabiliser sur une approche à quatre niveaux.²⁸

La conclusion importante qu'il faut tirer des flexibilités accordées aux PEV est qu'en dépit des protestations contre la création d'une nouvelle sous-catégorie de membres, le traitement différencié accordé aux PEV dans plusieurs domaines de négociations du PDD ne peut que mener à des changements fondamentaux au sujet de l'approche sur le TSD pour l'avenir à l'OMC. A cause de leur petite taille et de leur vulnérabilité les PEV ont un droit moralement irréfutable à un traitement différencié à l'OMC et il est politiquement difficile tant pour les pays développés fortunés que pour les pays en développement avancés de s'opposer à de telles flexibilités sur mesure en leur faveur. L'acceptation du concept même de PEV au sein des méthodes de travail et de décision politique de l'OMC signale l'avènement d'une nouvelle approche sur le TSD dans la politique commerciale internationale.

Membres ayant accédé récemment (MAR)

En 2006, un consensus s'est dégagé au Conseil pour considérer tous les membres ayant accédé à l'OMC après le Cycle d'Uruguay comme des MAR. La spécificité des MAR fut déjà reconnue dans le texte Girard de 2003, qui contenait quelques propositions à leur égard, leur octroyant des coefficients plus élevés, des périodes de mise en œuvre plus longues et des « délais de grâce ». Ces propositions ne furent pas acceptées à l'époque et le texte Debrez, puis l'Accord cadre de juillet 2004 et la Déclaration ministérielle de Hong Kong de 2005 ne purent convenir que du principe d'une plus grande flexibilité en faveur des MAR.

« 11. Nous reconnaissons que les Membres ayant accédé récemment auront recours à des dispositions spéciales pour les réductions tarifaires afin de tenir compte des engagements de vaste portée en matière d'accès aux marchés qu'ils ont pris dans le cadre de leur accession et du fait que des réductions tarifaires échelonnées sont encore mises en œuvre dans de nombreux cas. Nous donnons pour instruction au Groupe de négociation de travailler encore à l'élaboration de ces dispositions. »²⁹

Il faut noter que les PEV ayant accédé récemment (qui sont des MAR) ont aussi droit aux modalités des PEV, en particulier à appliquer le quatrième niveau qui avait été ajouté pour les membres dont la moyenne des lignes tarifaires consolidés sous l'AMNA était inférieure à 20%, niveau pour lequel ces pays doivent appliquer des réductions ligne par ligne d'au-moins 5% sur 95% de leurs lignes tarifaires ou consolider la moyenne résultante de telles réductions ligne par ligne.³⁰ La plupart des autres MAR, sauf la Chine, la Croatie, Oman, et le Taipei Chinois, sont exemptés de toute réduction tarifaire dépassant celles prescrites dans leur accord d'accession.

Finalement, la modalité retenue pour les quelques MAR appliquant la formule fut une période de mise en œuvre prolongée de trois ans.

La formule et les flexibilités

Avec les initiatives sectorielles, c'est la formule et les flexibilités qui constituent l'essentiel des négociations sur l'AMNA. Si l'on exclut les pays exemptés d'appliquer la formule, seuls environ 45 pays appliqueront la formule. Cependant, ces pays représentent 90% des échanges de l'AMNA.³¹ Contrairement à la pratique ancienne du GATT, une caractéristique notable de l'approche utilisée pour les tarifs industriels dans les négociations du PDD est le niveau exceptionnel de l'ambition de son objectif. Pour la première fois, une combinaison de deux méthodologies très ambitieuses de réductions tarifaires sont employées dans le même temps. Il s'agit de la formule d'harmonisation suisse à laquelle vient s'ajouter l'approche encore plus ambitieuse d'harmonisation appliquée pour les initiatives sectorielles, à savoir une variante de la méthodologie des demandes et des offres. Le côté négatif d'une telle approche est son caractère offensif, qui pousse les membres soit à accepter une très large libéralisation commerciale, soit à abaisser considérablement leurs droits de douane sur les produits ciblés dans les négociations sectorielles, ou encore à abaisser les tarifs élevés ou les crêtes tarifaires. Une telle approche se centre principalement sur les intérêts des exportateurs et risque de se voir rapidement entraînée par une mobilisation des groupes de pression favorables aux exportations ou à l'inverse, par les groupes protectionnistes des milieux nationaux farouchement opposés au Cycle.

Dans son premier projet de texte de juillet 2007 sur les modalités, le président avait inclus des coefficients de 8/9 contre 19/23 respectivement pour les pays développés et en développement et éliminé les crochets entourant les chiffres sur les flexibilités pour les pays appliquant la formule qui reprenaient les chiffres de paragraphe 8 de l'Accord cadre de juillet.

Il avait donc gelé les chiffres sur les flexibilités et limité les négociations à se centrer sur une fourchette étroite de coefficients, provoquant l'ire des pays en développement, plus particulièrement des pays de l'AMNA-11. Après juillet 2007, un processus intensif de négociations a eu lieu entre les membres, et le projet de texte s'est vu amender plusieurs fois. Le premier projet de texte fut révisé le 8 février 2008, le deuxième projet de texte en mai 2008, le troisième en juillet 2008 et enfin le quatrième projet de texte fut révisé en décembre 2008.

Chacune des révisions reprenait à partir du tout premier projet et gagnait en sophistication en « flexibilisant davantage les flexibilités » en faveur des pays en développement. Toutefois, un désaccord sur les paramètres généraux dans le cadre desquels les négociations sur l'AMNA étaient conduites persista, à savoir sur le concept du développement et du principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale, contre un accès réel aux marchés et les nouveaux flux d'échanges. Cela fut érudé par un nouvel élément controversé introduit par les pays développés qui envenima encore plus les négociations, à savoir la clause anticoncentration. Les questions principales qui dominèrent les négociations sur la formule et les flexibilités dans la période conduisant à la ministérielle de juillet furent :

(a) Les liens entre coefficients et flexibilités

Au départ, les flexibilités étaient considérées par les pays en développement comme une modalité isolée. Essentiellement, on considérait que les flexibilités étaient un élément important du TSD, alors que les coefficients devaient être fixés en fonction du principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale et étaient les points d'ancrage pour l'ambition et la comparaison avec les résultats de l'accès aux marchés agricoles. Avec le temps, les pays en développement ont accepté que les deux variables soient considérées ensemble pour obtenir des compromis sur les coefficients. C'est ainsi qu'une « échelle mobile » fut proposée et qu'un lien direct fut établi entre les coefficients et les flexibilités. En d'autres termes, plus le coefficient était bas et plus la flexibilité accordée était élevée pour le pourcentage de lignes tarifaires sensibles que les pays en développement pouvaient exempter d'une « réduction totale » ou d'une « réduction partielle » et vice-versa. Cela donna aux pays en développement plus de possibilités pour choisir les modalités convenant le mieux à leurs profils tarifaires. Dans le même temps, les pays développés tentèrent d'équilibrer le niveau de flexibilités accordées par l'utilisation de divers coefficients et par le nouveau concept de clause anticoncentration.

Bien que les liens entre la formule et les flexibilités aient semblé acceptables dès le début pour les deux parties, -pays développés et pays en développement- les chiffres pour les deux modalités furent un sujet de vives controverses jusqu'à la Conférence ministérielle de juillet. Les pays en développement demandaient toujours des coefficients proches de 30, alors que les pays développés exigeaient des coefficients inférieurs à 20. Le président, dans son texte du mois de mai essaya de délimiter une fourchette, à savoir de 19 à 26, ce qui en fait était le niveau le plus élevé que les pays développés pourraient accepter, à condition de se mettre d'accord sur les détails concernant les flexibilités et sur une clause anticoncentration appropriée. Pour les pays en développement, ces chiffres étaient les plus bas qu'ils pouvaient accepter à condition que les flexibilités ne soient pas trop restreintes. A ce moment là, bien que les paramètres du principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale et la comparabilité du paragraphe 24 avec l'agriculture demeuraient les considérations supérieures de la face publique des négociations, dans les faits, c'étaient les chiffres qui, dans les limites proposées par le président, préoccupaient les négociateurs dans les réunions à huis clos. L'innovation apparue dans le texte de mai est qu'il s'agissait dès lors de trois fourchettes de chiffres (19-21, 21-23 et 23-26), correspondant à trois niveaux de flexibilités dont les fourchettes proposées étaient maintenues entre crochets.³²

La même architecture avec des chiffres entourés de crochets fut reproduite dans le projet de texte du président en juillet 2008 étant donné qu'il n'y avait eu aucun progrès. Il était acquis que seul un processus horizontal de négociations entre les ministres pourrait alors débloquer la situation en considérant des compensations avec d'autres domaines de négociations. La Conférence ministérielle de juillet 2008, qui échoua apparemment à cause de l'impossibilité de trouver un consensus sur l'agriculture, ne fut pas en mesure de discuter de manière constructive les chiffres contenus dans le paquet sur l'AMNA présenté dans le texte d'une page de Pascal Lamy. Cependant, il semblerait que les membres du G-7 tout au moins³³ auraient pu se contenter du texte Lamy. Quelques pays, à savoir l'Argentine et le Venezuela, rejetèrent sans appel le texte de compromis. D'autres argumentèrent qu'il n'avait pas été discuté au niveau multilatéral et ne pouvait donc pas représenter un consensus. Le président publia un rapport le 10 août, décrivant

l'état des lieux et relatant le processus embrouillé des sessions de la mini-ministériel de juillet. Finalement, le texte de compromis proposé par le Directeur général fut reproduit tel quel dans le projet de texte du président de décembre 2008 sans crochets et depuis, la formule et les flexibilités de l'AMNA sont les suivantes :

- Pour les pays développés, un coefficient de 8 sans aucun recours à des flexibilités ;
- Pour les pays en développement, des coefficients de 20, 22 et 25, pouvant être utilisés comme suit :

Les pays appliquant un coefficient de 20 ont le choix entre :

- des réductions inférieures à celles de la formule pour jusqu'à 14% (le projet du 10 juillet préconisait [12-14]) des lignes tarifaires non agricoles à condition que les réductions ne soient pas inférieures à la moitié des réductions de la formule et que ces lignes tarifaires ne dépassent pas 16% ([12-19] pour le projet du 10 juillet) de la valeur des importations totales non agricoles d'un pays membre (paragraphe 7a(i)) ; ou
- maintenir les lignes tarifaires non consolidées, ou ne pas appliquer de réductions de la formule pour jusqu'à 6,5% ([6-7] pour le texte du 10 juillet) des lignes tarifaires non agricoles à condition qu'elles ne dépassent pas 7,5% ([6-9] selon le projet du 10 juillet) de la valeur totale des importations non agricoles du pays membre (paragraphe 7a(ii)).

Les pays appliquant un coefficient de 22 ont le choix entre :

- des réductions inférieures à celles de la formule pour jusqu'à 10% des lignes tarifaires non agricoles à condition que les réductions ne soient pas inférieures à la moitié des réductions de la formule et que ces lignes tarifaires ne dépassent pas 10% de la valeur des importations totales non agricoles d'un pays membre (paragraphe 7b(i)); ou
- maintenir les lignes tarifaires non consolidées, ou ne pas appliquer de réductions de la formule pour jusqu'à 5% des lignes tarifaires non agricoles à condition qu'elles ne dépassent pas 5% de la valeur totale des importations non agricoles du pays membre (paragraphe 7b(ii)).

Quant aux pays appliquant un coefficient de 25 (paragraphe 7c), ces derniers ne peuvent avoir recours à aucune flexibilité (paragraphe 111 à 113 de la Note analytique SC/TDP/AN/MA/AG d'octobre 2008 du South Centre).

Comme décrit ci-dessous, des facilités supplémentaires pour les flexibilités par pays étaient accordées dans le cadre de cette règle générale, mais elles ne furent pas réglées définitivement en ce qui concerne les chiffres toujours entre crochets.

(b) Les flexibilités spécifiques par pays

Alors qu'un consensus général se dessinait sur l'échelle mobile des coefficients et des flexibilités, comme règle générale pour déterminer les contributions des pays en développement à l'AMNA, certains pays considéraient que leurs circonstances spécifiques méritaient des flexibilités additionnelles par rapport à la règle générale.

(i) L'Afrique du Sud fit valoir et démontra de manière empirique que l'application des modalités telles qu'elles aurait un impact disproportionné sur le pays en ce sens que

L'Afrique du Sud contribuerait proportionnellement plus aux abaissements tarifaires que les pays développés. Avec un coefficient de 22, 23% de ses tarifs seraient réduits de plus de 30% par rapport aux taux appliqués. L'Afrique du Sud subirait donc une part disproportionnée du poids de ces réductions, alors même que ce pays ne profiterait pas d'avantages similaires dans l'agriculture ou les services. L'Afrique du Sud considérerait en outre mériter des flexibilités plus élevées car lors de son accession le pays avait été considéré comme un pays développé et avait accepté des obligations conformes à ce statut. De plus, l'Afrique du Sud étant membre de l'Union douanière Sud-Africaine (SACU), qui comptait parmi ses membres un PMA et d'autres PEV qui seraient obligés d'accepter les mêmes abaissements tarifaires, le pays demanda d'être considéré comme les économies en développement comparables et que ses contributions soient fixées en conséquence.

La position de l'Afrique du Sud fut accueillie dans l'ensemble avec compréhension et le texte révisé de mai 2008 préconisait des points de flexibilité additionnels ([1-6] points au paragraphe 7b(i)).³⁴ L'Afrique du Sud exigeait plus, ce qui explique le maintien des crochets. Les consultations se sont poursuivies et bien que la question ne soit pas encore résolue, quelques progrès ont eu lieu et la situation actuelle est la suivante :

- 1. Exceptionnellement, l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland incluront une liste commune de flexibilités dans leurs listes et auront droit à [6][8]³⁵ points de pourcentage additionnels de flexibilité par rapport aux facilités accordées au paragraphe 7b(i).³⁶ En outre, trois de ces points de pourcentage, qui serviront seulement pour les lignes tarifaires concernant les vêtements [et les chaussures] (chapitres SH 61-62 [et 64]), bénéficieront d'un délai de grâce de [3][5]³⁷ ans, qui sera mis en œuvre comme suit : le premier abaissement de ces lignes sera effectué trois ans après la première réduction requise au paragraphe 6(f) et chacune des réductions supplémentaires aura lieu le 1^{er} janvier de chacune des années suivantes.
- 2. L'Afrique du Sud s'engage à négocier, au moment de décider des modalités³⁸ les termes de deux initiatives sectorielles de son choix, sans préjudice de sa décision finale de participer aux résultats de ces négociations.³⁹

(ii) L'Argentine et le Venezuela ont fait des remarques similaires, faisant valoir que les flexibilités incluses au paragraphe 8 n'étaient pas appropriées, compte tenu de leur situation. Le président mena des consultations spécifiques à ce propos et demanda à ces pays de fournir des données permettant de soutenir leur demande. Les pays développés se montrèrent moins compréhensifs pour ces deux pays. Pour le Venezuela les premiers efforts préconisaient que ce pays puisse accéder aux modalités des PEV ou quelques flexibilités additionnelles.⁴⁰ Cependant ces propositions furent sans succès. Dans les deux textes de décembre 2008 les deux cas restèrent en suspens, bien qu'ils ne furent pas ôtés du texte des modalités, ce qui implique une poursuite des négociations.

(iii) La situation du Mercosur en tant qu'union douanière fut amenée sur la table des négociations par le Brésil. L'étendue des flexibilités permettant de n'appliquer « aucune réduction » ou des « demi-réductions » ne favorisaient pas les pays membres d'une union douanière car les sensibilités de l'un d'entre eux pouvaient couvrir la totalité (12-14%) des lignes tarifaires. Le Brésil demandait donc une plus grande proportion

d'exclusion de produits sensibles de la formule. Plusieurs formules/propositions furent étudiées alors que le principe même des flexibilités accordées pour cause d'union douanière était contesté par certains. Pour finir, le compromis obtenu permit aux membres du Mercosur d'appliquer la valeur de la limitation des échanges contenue au paragraphe 7 calculée en fonction de la valeur totale des importations brésiliennes de produits non agricoles.

(c) La clause anticoncentration

A mesure que les liens entre coefficients et flexibilités augmentaient avec les demandes de flexibilités additionnelles pour cause de situations spécifiques de certains pays et unions douanières, les pays développés se sont préoccupés de voir s'éroder l'ambition de l'AMNA. Ils ont insisté sur la nécessité d'un véritable accès aux marchés et de nouveaux courants d'échanges⁴¹ et ont préconisé une « clause anticoncentration » limitant l'application de flexibilités permettant de protéger une large proportion de lignes tarifaires sensibles et ont aussi demandé un accès « top-up » aux marchés par une participation aux négociations sectorielles. Cette question devint un sujet de discordes majeur dans les négociations car les pays en développement considéraient qu'une telle limitation n'existait pas dans le mandat, qui ne fait que stipuler que les flexibilités ne devraient pas être utilisées pour exclure des chapitres entiers du SH (Système harmonisé de description et de codage des produits). Lorsqu'un texte de compromis visant à ne pas exclure un chapitre entier du SH fit son apparition dans l'architecture des modalités du projet de juillet 2008, aucun accord ne fut trouvé pour les chiffres, ni le nombre minimum de lignes tarifaires ni le plafond sur la part des échanges en valeur des pays membres pour chaque chapitre du SH. Ceux-ci furent laissés en blanc pour une décision ministérielle. Cependant, les pays en développement voulaient maintenir la limitation aussi faible que possible en proposant 10% des lignes alors que les pays développés voulaient au-moins 40%. Pour finir les ministres s'accordèrent à la réunion de juillet pour un minimum de 20% des lignes à assujettir à des réductions selon la formule pour au-moins 9% de la valeur des échanges dans le domaine (chapitre SH) en question.

La position rigide des pays développés sur l'anticoncentration témoignait de leur volonté d'obtenir de réels et nouveaux accès aux marchés non agricoles, surtout dans les marchés des pays émergents. Cela faisait aussi apparaître le contraste entre leurs demandes toujours accrues de flexibilités pour les pays développés dans l'agriculture (produits sensibles) alors que les flexibilités correspondantes pour les pays en développement dans l'AMNA ne faisaient que se contracter.

Initiatives sectorielles

Le projet de texte du président sur les modalités ne contenait qu'une section générale sur la question des négociations sectorielles, car avant la mini-ministérielle de juillet ce sujet suivait une voie plurilatérale plutôt que multilatérale. Cela découlait surtout du fait que sur la base du mandat de Doha et de la Déclaration ministérielle de Hong Kong la participation aux négociations sectorielles était considérée comme une question non contraignante. Cela était interprété comme signifiant une participation volontaire par les pays en développement, alors que les pays développés insistaient que les sectorielles étaient une partie intégrante des négociations sur l'AMNA et que les modalités devaient

définir ce qu'on entendait par participation non contraignante. Un des éléments de ces modalités était le concept de masse critique, que les pays développés définissaient comme incluant en substance l'ensemble des échanges dans chaque secteur. L'objectif des pays développés était de s'assurer de l'accès effectif aux marchés ouverts et de nouveaux flux commerciaux. En ce qui concerne les pays n'appliquant pas la formule, il n'y avait pas de pression pour les faire rejoindre les négociations sectorielles.

En fait, la question des sectorielles devint un sujet très controversé lors de la mini-ministériel de juillet. Alors que la formule Suisse en elle-même représente la plus grande ambition de tous les instruments de réductions tarifaires y compris depuis l'époque du GATT, le composant sectoriel ajoute du poids dans les réductions tarifaires dans des secteurs choisis en allant plus loin que la formule, jusqu'à l'élimination totale des droits. Les pays développés ont toujours insisté sur l'inclusion des sectorielles en tant que composante nécessaire pour s'assurer d'un accès effectif aux marchés des produits non agricoles. C'est pourquoi à leurs yeux la participation des pays émergents aux sectorielles ne pouvait pas être une option, mais une obligation. Lors de la mini-ministériel de juillet les Etats-Unis insistèrent sur un texte qui obligerait les pays émergents à participer dans au-moins deux négociations sectorielles d'intérêt pour leurs exportations. Il s'agissait là d'une condition importante pour pouvoir convaincre l'opinion intérieure américaine réticente d'accepter le paquet de Doha.

Le sujet devint explosif au cours de la mini-ministériel de juillet 2008. Les pays en développement s'accrochèrent à leur interprétation du mandat, notamment au fait que leur participation aux négociations sectorielles était volontaire et se concrétiserait après les modalités au moment de la finalisation des listes. Les pays développés avaient besoin d'un engagement plus ferme de la part des pays émergents, mais ils ne pouvaient pas obtenir de texte contraignant car les paramètres juridiques du mandat jouaient en faveur des pays en développement. Ce dilemme est clairement reflété dans le texte du paquet Lamy qui fut finalement rédigé à la dernière minute sur les sectorielles et la difficulté évidente de rédiger un texte offrant un mandat indiscutable. On obtint un de ces textes ambigus où chaque partie pouvait retrouver sa propre interprétation :

La participation aux initiatives sectorielles se fait sur une base non obligatoire. Au moment de l'établissement des modalités, les Membres énumérés dans l'Annexe 7 sont convenus de participer à la négociation des termes d'au moins deux initiatives tarifaires sectorielles de leur choix, en vue de les rendre viables. Les autres Membres sont également encouragés à participer. La participation à la négociation des termes d'une initiative sectorielle sera sans préjudice de la décision d'un Membre de participer à cette initiative sectorielle. Tout pays en développement Membre participant à des initiatives sectorielles finales sera autorisé à accroître son coefficient (dans une proportion qui sera déterminée au plus tard deux mois à compter de la date d'établissement des présentes modalités) en fonction de son niveau de participation aux initiatives sectorielles.

Bien que le caractère non obligatoire de la participation soit reconnu, on ne voit pas bien ce qui se cache derrière la liste en Annexe 7 et si des engagements concernant une masse critique ont été obtenus dans cette liste au cours des délibérations du G-7 en juillet 2008. Les pays développés voient dans l'Annexe 7 un ingrédient indispensable pour compléter

les modalités sur l'AMNA. On devrait aussi noter un autre lien avec le coefficient, qui stipule que la participation aux négociations sectorielles permettra à tout participant d'accroître son coefficient, bien que les détails de ce lien n'aient pas encore été précisés.

Quel qu'ait été l'accord tacite entre les membres du G-7 en juillet, il a fondu comme neige au soleil au cours des mois qui suivirent, les positions se retrouvant au point de départ, à savoir une participation volontaire contre la nécessité d'un élément d'ouverture d'accès aux marchés. Les difficultés étaient évidentes lors de l'élaboration du projet de texte suivant en décembre 2008 par le président, où l'ensemble du paragraphe 9 resta entre crochets et l'Annexe 7 contenant la liste des participants propose deux options, l'une par les auteurs engageant les membres à participer nommément dans chaque secteur et l'autre laissant la question ouverte.⁴² Susan Schwab, USTR et chef négociateur commercial des Etats-Unis se dissocia du texte de décembre en exprimant son désaccord sur la section concernant les initiatives sectorielles.⁴³ Dans ces circonstances il était clair que les sectorielles restaient un sujet hautement controversé et la polarisation accrue des positions en la matière fut une des raisons pour lesquelles la réunion des ministres prévue initialement pour décembre fut annulée par Pascal Lamy. Ce nouvel échec ouvrit une longue période d'inertie dans les négociations sur l'AMNA, où les questions de l'accès aux marchés restèrent pratiquement au point mort et le président se concentra par conséquent presque exclusivement sur les obstacles non tarifaires (ONT).

Echec de la mini-ministérielle de juillet

La conférence mini-ministérielle de juillet échoua apparemment sur l'impossibilité d'un accord sur le mécanisme des mesures de sauvegarde spéciales (MSS) entre les membres du G-7. Cependant, les MSS n'étaient que le déclencheur qui précipita l'échec. Les causes véritables étaient plus fondamentales et pas seulement liées aux MSS. La raison sous-jacente était le déficit croissant en matière de développement qui s'était insidieusement infiltré dans les négociations, les vidant petit à petit de l'ambition du développement qui avait inspiré le mandat contenu dans le PDD. Les pays en développement étaient persuadés que les déséquilibres que le PDD s'était évertué à corriger n'étaient pas pris en considération et que le résultat virait de plus en plus à leur désavantage. Alors que dans l'agriculture, le niveau élevé d'ambition, qui était un objectif de développement, se voyait constamment dilué par de multiples flexibilités en faveur des pays développés, dans l'AMNA les préoccupations du développement, à savoir la protection du développement industriel et de l'emploi dans les pays en développement se trouvaient mis en brèche par une approche mercantiliste prédatrice recherchant exclusivement à accroître l'accès aux marchés de ces pays.

Dans l'AMNA en particulier, le degré de frustration des pays en développement transparaissait dans nombre de déclarations de l'AMNA-11 au CNC.⁴⁴ Les contradictions entre développement et mercantilisme dans les négociations sur l'AMNA entraîna un processus de négociations biaisées, avec pour conséquence l'apparition successive de textes non équilibrés, mettant les pays en développement dans la position inconfortable de devoir critiquer l'approche et le contenu des textes du président. En outre, l'approche sélective utilisée par Pascal Lamy pour essayer de forcer un accord au cours d'une réunion ministérielle du G-7 fut aussi critiquée car elle marginalisait les autres membres et rendait obsolète même la composition plus large du Salon vert, considéré dès lors

comme simple façade. La plupart des ministres se sont retrouvés désœuvrés au cours de la réunion de juillet, tandis qu'ils attendaient les résultats des réunions du G-7. Même au sein du G-7 les pays en développement se sentaient inconfortables alors que les tactiques usuelles visant à les diviser et à faire pression sur eux se multipliaient. Il semble que le Ministre Indien Kamal Nath se retira une fois de la réunion en signe de protestation et refusa de prendre part au G-7 afin de ne pas être associé à son résultat.

Les obstacles non tarifaires (ONT)

Le mandat de l'AMNA inclut aussi des négociations sur les ONT. Il s'agissait au départ d'une demande des pays en développement qui voulaient remédier au sentiment que l'abaissement des droits de douane dans les pays développés était en fait remplacée par l'incidence des ONT.

A Hong Kong, les ministres ont reconnu que des progrès avaient été accomplis dans l'identification, la catégorisation et l'examen des ONT notifiés. Ils ont également pris note du fait que les pays membres développaient des approches bilatérales, verticales et horizontales pour négocier les ONT et que certains obstacles étaient négociés dans d'autres arènes, y compris dans d'autres groupes de négociations. En particulier, ils ont reconnu la nécessité de mettre en avant des propositions spécifiques de négociation et encouragé les participants à faire de telles propositions aussitôt que possible. En d'autres termes, c'était au membre lésé par un obstacle particulier de proposer une solution.

Ces propositions commencèrent à affluer en 2006. Les versions les plus récentes de ces propositions sont incluses à l'Annexe 5 du texte de décembre 2008. En plus des dix demandes bilatérales circulées dans les séries TN/MA/NTR, 13 propositions spécifiques de négociation ont été soumises dans plusieurs domaines, y compris sur des questions horizontales comme les procédures pour la facilitation de solutions aux ONT, les produits remanufacturés, les taxes à l'exportation et les restrictions à l'exportation, ainsi que sur des initiatives verticales pour des produits automobiles, électroniques, textiles, vêtements et chaussures.

Etant donné que certaines propositions ont été mieux accueillies que d'autres, alors que quelques unes furent violemment rejetées, il fut envisagé dans la décision de décembre 2008 de se mettre d'accord sur lesquelles de ces propositions verticales et horizontales seraient retenues pour des négociations finales, fondées sur des textes. Cela ne voulait pas dire, cependant, que les autres propositions seraient abandonnées ou que de nouvelles propositions ne pourraient pas être soumises.

Dans ces circonstances, le président nota que sept de ces propositions méritaient qu'on y porte une « attention particulière » (voir paragraphe 24 du texte de décembre 2008), comme suit :

- (i) Décision ministérielle sur les procédures visant à faciliter la recherche de solutions pour les obstacles non tarifaires;
- (ii) Décision ministérielle sur le commerce des produits remanufacturés ;
- (iii) Proposition de négociation sur les obstacles non tarifaires dans le secteur des produits et substances chimiques;

- (iv) Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce tel qu'il s'applique au commerce des produits électroniques;
- (v) Accord sur les obstacles non tarifaires se rapportant à la sécurité électrique et à la compatibilité électromagnétique (CEM) des produits électroniques;
- (vi) Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce en ce qui concerne l'étiquetage des textiles, des vêtements, des chaussures et des articles de voyage; et
- (vii) Accord sur les obstacles non tarifaires se rapportant aux normes, règlements techniques et procédures d'évaluation de la conformité pour les produits automobiles.

Comme les travaux sur l'accès aux marchés se sont immobilisés après 2008, le président a concentré pratiquement tous ses efforts sur les propositions concernant les ONT. Des travaux intensifs furent menés en 2009/2010 sur cette question. Ces sessions furent utiles pour ouvrir un débat de questions-réponses sur plusieurs propositions concernant les ONT. Vers la fin de l'année, ces sessions de questions-réponses cédèrent de plus en plus la place à des négociations fondées sur des textes au sein de groupes restreints concentrés sur les sept propositions et sur une proposition verticale supplémentaire concernant les obstacles techniques au commerce (OTC) soumise en 2009. Cet ensemble de propositions fut surnommé « 1^{er} Wagon de propositions » par la présidence. Toutes les autres propositions concernant les ONT (surnommées « 2^e Wagon de propositions »), restent sur la table des négociations et le président poursuit ses consultations avec les membres pour décider du meilleur moment et de la meilleure manière de les aborder.

Bien que le texte de décembre 2008 envisageait la poursuite des négociations sur les ONT fondées sur des textes après l'adoption des modalités, les pays membres ne sont pas restés inactifs dans la période 2009/2010, et ont poursuivi leurs travaux sur le front des ONT, y compris en menant des discussions intenses sur plusieurs propositions. Toutefois, en 2008/2009 les membres du G-90 étaient restés pratiquement inactifs alors que les discussions se poursuivaient entre les grands pays en développement et les pays développés. Lorsqu'en 2010 le Groupe ACP s'engagea dans les négociations, la plupart de ses propositions se limitaient à des questions de TSD en termes d'assistance technique, de formation des capacités et d'aides financières pour leur permettre de participer aux travaux des organes établissant les normes.

Cela est tout à fait normal car les ONT sont des questions très complexes. Bien que certains pays en développement avancés soient en mesure de mieux comprendre les tenants et les aboutissants de ces questions et d'entreprendre des études pour mieux analyser leurs effets sur les exportations, il leur est encore techniquement difficile de mesurer les coûts additionnels occasionnés par ces pratiques sur les exportations. Le manque de capacités des PEV les empêche encore plus de s'impliquer dans les négociations sur les ONT. Les ONT demeurent un sujet opaque pour la plupart des pays en développement, bien qu'il soit généralement reconnu que ces obstacles font partie des questions de la nouvelle génération de négociations commerciales. Ainsi, les pays en développement devront développer leurs capacités dans ce domaine et se préparer à mieux s'engager dans ces négociations. Il n'existe à l'heure actuelle aucune liste officielle des ONT, mais ils sont présents partout dans les échanges et ne sont pas exhaustifs, car

les gouvernements en inventent constamment dans leurs nouvelles réglementations. De nombreux ONT sont compatibles avec les objectifs de l'OMC et même nécessaires, car ils protègent le bien-être humain et animal. Cependant, une multitude de ces mesures manquent de transparence et alourdissent le coût des exportations, ce qui a donc pour effet de créer une distorsion des courants d'échange.

L'impasse : du jeu final à la fin de jeu

Après une longue période de paralysie dans les domaines de l'accès aux marchés tant au niveau de l'AMNA que de l'agriculture, les dirigeants du G-20 ont tenté de relancer les négociations en donnant pour instructions à leurs négociateurs d'intensifier leurs efforts et de mettre à profit l'occasion offerte pour conclure le Cycle de Doha en 2011.⁴⁵ Des signes émanant des Etats-Unis laissaient aussi entrevoir que le Président Obama était prêt à s'intéresser aux négociations commerciales.

A Genève, les tentatives pour relancer les négociations commencèrent par la mini-ministérielle de New Delhi en août 2009, qui encouragea les négociateurs de haut niveau à s'impliquer à nouveau dans le processus de négociations de manière structurée et régulière. Le manque de résultats de ces réunions régulières à haut niveau donna lieu à la formation de nouveaux groupes, comme les G-19/G-23, co-présidés par les Etats-Unis et par l'Inde. Ces réunions indiquaient que les ambassadeurs reprenaient le travail en explorant les solutions possibles pour combler le fossé de manière informelle horizontalement, mais pas forcément au cours de négociations. Ainsi, un petit nombre de petits Groupes de réunions d'ambassadeurs (GRA) commencèrent à revoir tous les domaines de négociations et aidèrent considérablement à clarifier les positions et à évaluer ce qui manquait encore pour entrer dans une phase finale des négociations qui signifierait la fin de jeu.

Les GRA ont fourni des leçons utiles tant sur les écarts substantiels persistant dans les négociations que sur les moyens de les combler. Entre autres, trois éléments apparurent en plein jour :

- (i) la question de l'ambition dans le PDD, surtout au sujet de l'AMNA, faisait figure de grand éléphant dans la salle et il fallait s'en occuper ;
- (ii) les domaines de l'accès aux marchés dans l'agriculture, l'AMNA et les services devaient avoir la priorité pour un scénario de fin de jeu ;
- (iii) ces questions ne pouvaient être résolues que dans un processus de négociations horizontales et au sein d'un groupe restreint capable d'opérer un véritable marchandage.

C'est alors que le G-11 ou Groupe AMNA-11⁴⁶ vit le jour et marqua un vrai tournant dans l'histoire des négociations en ajoutant une dimension horizontale au processus et à la structure des négociations. Bien entendu, le processus multilatéral se poursuivit entretemps à Genève et des réunions eurent lieu pour régler surtout des questions techniques dans l'agriculture et les ONT à l'AMNA. Les espoirs se concentraient sur le G-11 pour trouver des solutions ou des compromis dans les trois domaines d'accès aux marchés pour rédiger de nouveaux textes et parvenir à une vraie fin de jeu.

Dans les délibérations du G-11⁴⁷ la confrontation à propos du moyen de définir le niveau d'ambition du Cycle a éclaté sur de profondes divergences au sujet des sectorielles de l'AMNA. A partir d'une divergence conceptuelle au début sur le moyen de comprendre et d'arriver à un niveau acceptable d'ambition sur l'accès aux marchés, le désaccord est devenu fondamental, touchant au principe même de l'équilibre des droits et des obligations au sein du GATT/OMC. Pour un grand nombre de pays en développement, y compris des pays émergents, le niveau d'ambition est déjà fixé dans les textes de décembre 2008 et toute déviation trop importante ou trop profonde de cette zone d'atterrissage entraînerait un effilochement des textes et marquerait le début d'une toute nouvelle négociation. Les parties dites stabilisées dans l'agriculture ne pourraient plus être considérées comme telles si les règles du jeu venaient à changer dans l'AMNA et les services.

Ainsi, pour de nombreux pays en développement les sectorielles ne pouvaient pas servir à déterminer le niveau d'ambition de l'AMNA, qui était déjà réglé par la formule suisse. Les sectorielles ne servaient que comme un supplément de plus en plus élevé (top-up), pour offrir un accès supplémentaire aux marchés des produits industriels. En outre, pour eux, tout supplément au niveau sectoriel devrait être compensé par une offre équivalente d'accès aux marchés agricoles ou des services pour les pays en développement et ne pas servir de monnaie d'échange pour des contributions dans d'autres piliers comme le soutien interne. Les pays en développement du G-11 voulaient donc fixer les paramètres d'ambition premièrement dans leur globalité et à l'intérieur des zones d'atterrissage des textes de décembre 2008, avant de procéder aux négociations de détail dans les domaines respectifs d'accès aux marchés ou de toute proposition dans l'AMNA. De plus, des pays comme le Brésil ont clairement fait savoir que le fait de relever le niveau d'ambition au-delà d'un certain point dans l'AMNA à travers les sectorielles ne serait pas soutenable pour l'économie nationale et ne serait pas acceptable, même avec une contrepartie généreuse dans le domaine agricole.

Dans le même temps cependant, l'approche des Etats-Unis était toute autre. Bien que n'excluant pas des liens et compensations horizontaux avec d'autres domaines d'accès aux marchés, la position américaine sur le niveau d'ambition de l'AMNA ne reposait pas seulement sur la formule suisse pour lui permettre de conclure un accord. Il lui fallait un accès plus important au moyen des sectorielles, dans les secteurs clés des produits chimiques et des machines industrielles. Leur approche n'allait pas du général au spécifique, mais commençait par des négociations spécifiques sur des secteurs choisis au niveau bilatéral avec les pays émergents et relevait progressivement le niveau d'ambition au moyen de telles négociations. Dans ce cadre, les Etats-Unis acceptaient d'utiliser l'« approche du panier de la ménagère » comme architecture nouvelle des abaissements de droits sectoriels. Les Etats-Unis considéraient cette proposition comme un compromis parce qu'elle signalait un retrait par rapport au niveau d'ambition de leur offre de réductions tarifaires de zéro pour zéro dans les négociations sectorielles.

Les Etats-Unis voulaient aussi se concentrer sur des négociations bilatérales afin d'obtenir un accès aux marchés plus poussé pour deux raisons. Premièrement, ils ne voulaient ni ne pouvaient payer plus dans l'agriculture et une procédure de négociation horizontale les aurait poussés dans cette position inconfortable. En fait, le Brésil demandait une symétrie dans l'effort d'accès aux marchés entre l'agriculture et l'AMNA. Deuxièmement,

les Etats-Unis pensaient qu'un coefficient de 8 ne devrait pas être obtenu par les pays émergents s'ils ne consentaient pas à faire un effort supplémentaire. Ils considéraient en fait qu'ils faisaient un grand sacrifice en acceptant un coefficient de 8 et ne voulaient pas se voir exiger un effort spectaculaire dans l'agriculture en échange de leurs demandes dans les négociations sectorielles.

Les pays émergents avaient résisté jusque là aux négociations bilatérales en tête à tête parce qu'elles se seraient concentrées surtout sur l'AMNA et qu'ils se retrouveraient isolés en tant qu'économies émergentes, ce qui était la stratégie des Etats-Unis. Néanmoins, et vu que les bilatérales se tiendraient dans le contexte des réunions horizontales du Groupe AMNA-11, les pays émergents finirent par accepter de tenir des discussions bilatérales avec les Etats-Unis. Les négociations bilatérales surtout avec la Chine permirent de tester l'approche du « panier de la ménagère » dans les sectorielles. Hélas il s'avéra que chacun avait sa propre conception de l'approche du panier de produits. Avant de pouvoir commencer à engager une négociation détaillée ligne par ligne, les bilatérales furent interrompues à cause de divergences irréconciliables sur les éléments de l'architecture du panier de produits. Les Etats-Unis recherchaient une harmonisation générale dans des secteurs comme les produits chimiques et les machines industrielles au moyen d'une majorité de lignes dans le premier panier zéro pour zéro. En revanche, la Chine voulait un premier panier zéro pour zéro dans lequel seuls les pays développés seraient mis à contribution, alors que les pays en développement s'engageraient dans un second panier dans lequel ils choisiraient eux-mêmes les lignes tarifaires pour lesquelles les réductions opérées le seraient sur une base zéro pour x.

Alors que les discussions bilatérales ont aussi porté sur d'autres questions, ce sont surtout les différences sur les sectorielles de l'AMNA qui ont mené à l'échec de ces réunions et à leur arrêt brutal. Dans la foulée, le G-11 ne pouvait pas poursuivre et dut reconnaître que les différences de vues sur l'ambition, surtout sur les sectorielles de l'AMNA étaient irréconciliables. C'est ce qui a mené à l'impasse qui menace maintenant de faire échec, et peut être d'entraîner l'abandon de l'engagement unique sur le PDD.

L'impact des réductions de la formule, combinées à des demandes d'harmonisation sectorielle était très rude pour les économies émergentes. Le Brésil, par exemple, avec une réduction de la formule et un coefficient de 20, flexibilités incluses, appliquerait un abaissement de 54% de ses droits consolidés et une réduction moyenne appliquée de 10% (9,7% selon la nouvelle moyenne appliquée) et des abaissements de 51% sur tous ses droits appliqués pour l'AMNA. En plus d'éliminer presque entièrement la marge de manœuvre du Brésil, cela entraînerait des réductions substantielles sur les taux appliqués dans des secteurs industriels clés, comme l'automobile et les parties d'automobiles, la chaussure, le textile et les vêtements, et les jouets.⁴⁸ Sur les initiatives sectorielles, le Peterson Institute⁴⁹ estime que le Brésil, la Chine et l'Inde accuseraient des déficits commerciaux pour les produits couverts par ces engagements. Pour la Chine, les trois branches industrielles, à savoir la chimie, les machines industrielles et l'électronique et produits électriques, représentent 43% de l'ensemble des lignes tarifaires chinoises de l'AMNA et plus de 55% de l'ensemble de ses importations de produits non agricoles.⁵⁰ Il s'agit là des échanges qui seront directement touchés vu que les taux appliqués par la Chine sont presque les mêmes que ses taux consolidés. Le déficit commercial de l'Inde en 2010 atteignait 11% de son PIB et le pays compte quelques 12 millions de personnes

qui rejoignent le marché de l'emploi chaque année.⁵¹ Dans ces circonstances, l'énorme impact négatif des sectorielles sur l'économie des pays émergents est évident. Ces pays considèrent que les arrangements sectoriels seraient fondamentalement dépourvus de réciprocité, car ils ouvriraient l'accès aux pays développés sans aucune contreparties dans l'AMNA, pénalisant sérieusement leurs perspectives de développement industriel.

Lorsque le G-11 annonça qu'il était dans l'incapacité de résoudre les différences entre les acteurs principaux, certains d'entre eux précisant même que ces écarts de vues ne pouvaient pas être comblés, cela provoqua au début la consternation et la colère des autres pays membres. En particulier le groupe élargi des « Amis du système » refusa d'être placé devant un « fait accompli » et Pascal Lamy lui-même considéra nécessaire d'entendre de vive-voix les protagonistes avant d'en tirer des conclusions. Il mit donc sur pieds une série de « confessions » avec les principaux acteurs.

Hélas, ses consultations ne firent que confirmer l'impasse et ses conclusions furent même plus alarmantes pour le Cycle. Il estima que l'écart fondamental entre les attentes concernant les initiatives sectorielles ne pouvait pas être comblé par des solutions techniques. Une partie demandait l'harmonisation des droits avec les pays émergents au moyen de la quasi-élimination des droits dans les principales branches industrielles. Cela représentait un changement fondamental par rapport à l'équilibre traditionnel entre droits et obligations des membres du GATT/OMC, fondé sur le TSD des pays en développement et conformément au mandat du PDD. Le paragraphe final du rapport du Directeur général sur les consultations est édifiant à ce propos :

« En somme, il existe des divergences fondamentales sur le niveau d'ambition que reflète la formule suisse telle qu'elle se présente actuellement, sur le point de savoir si les contributions des différents Membres sont proportionnées et équilibrées, et sur la nature de la contribution des actions sectorielles. Je pense que nous sommes en présence d'un véritable clivage politique qui, en l'état actuel des choses, avec le cadre sur l'AMNA actuellement sur la table, et à en juger par les consultations que j'ai menées, ne peut être surmonté pour l'instant. »⁵²

Conclusion

On peut dire que les négociations sur l'AMNA ont finalement achoppé sur le conflit entre le mercantilisme de l'accès aux marchés d'une part, et les préoccupations en faveur du développement, de l'autre. Cet échec démontre aussi dans une large mesure la complexité de trouver un nouvel équilibre dans la gouvernance économique du monde globalisé tel qu'il se présente aujourd'hui. Le rôle dominant des pays développés pour déterminer les contours d'un accord pour le reste du monde n'est plus d'actualité. Cependant, le rôle relatif et le poids des pays émergents dans la recherche de ce nouvel équilibre reste encore à déterminer. Dans le même temps, les petits pays en développement considèrent que l'approche selon laquelle « une taille unique est valable pour tous » ne peut plus répondre aux besoins de la diversité d'intérêts de ces pays. L'OMC devra tenir compte de cette réalité pour l'avenir.

Il est très difficile de trouver une issue permettant de résoudre l'impasse cruelle dans laquelle se trouve le PDD à l'heure actuelle. Le problème est essentiellement politique,

car la volonté de travailler de manière constructive pour trouver une solution manque en ce moment chez certains des acteurs principaux, en particulier certains pays développés qui veulent changer les règles du jeu de manière radicale. Il est maintenant clair que le Cycle ne sera pas conclu en 2011. Un effort visant à obtenir une première moisson en décembre est en cours, avec à la clé un paquet en faveur des PMA, tout en préservant l'engagement unique. Cela signifie que les autres éléments du PDD devraient être négociés après 2011 et que les ministres en décembre devront se mettre d'accord sur un programme de travail pour y arriver. De toute manière, les pays en développement devraient insister pour que le mandat du développement soit préservé et que les progrès obtenus jusqu'à présent ne finissent pas par se désagréger.

Toutefois, pour la postérité, il est important de tirer certaines leçons des négociations sur l'AMNA pour les pays en développement. Le rôle des présidents est essentiel et ils devraient être amenés à respecter certaines lignes directrices. Dans l'AMNA l'un des présidents a porté préjudice au résultat en produisant des textes successifs représentant ses propres vues subjectives sur ce qu'était ou devrait être le consensus général, au lieu d'adopter une véritable approche ascendante. Cela compliqua les négociations pour les pays en développement, car ils se trouvaient dans l'obligation de commencer par déconstruire une approche prescriptive qui visait à clore les négociations ou à les confiner dans un périmètre préétabli. Chaque fois que les pays en développement rejetaient le texte du président, cela donnait l'impression qu'ils étaient toujours de mauvais joueurs. Il est aussi important pour les négociations que le mandat soit établi aussi clairement que possible. Cela doit se produire dès l'élaboration du mandat ou au moins au début des négociations. L'absence d'une définition appropriée du principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale et de la clause anticoncentration en sont des exemples. En outre, des questions importantes (comme les préférences) d'un intérêt vital pour certains pays en développement étaient totalement absentes du mandat, ce qui rendait difficile la tâche de les inclure à l'ordre du jour des négociations.

Une autre leçon importante concerne la nécessité de reconnaître et de gérer la diversité d'intérêts et des groupes de pays en développement. Il est contreproductif de minimiser ces différences ou d'adopter une position réductrice du développement en privilégiant un groupe plutôt qu'un autre. Ce sont les divergences (et non la diversité) qui provoquent des faiblesses portant préjudice aux résultats et au processus de négociation. Dans les premières phases des négociations, les pays en développement étaient mal organisés et manquaient de cohérence. A Hong Kong, lorsqu'ils ont réagi en acceptant la nécessité d'être politiquement solidaires, leur participation dans les négociations devint plus incisive et cohérente. Certains des avantages acquis dans les négociations sont autant dues à la coopération entre les pays en développement qu'à leur solidarité mutuelle. Par exemple, une grande partie du dossier sur l'érosion des préférences s'est trouvée bloquée à cause des divergences entre pays en développement. Le coordinateur des pays ACP réussit à sortir de l'impasse après avoir mené des consultations bilatérales avec l'Inde et la Thaïlande lorsqu'il prit en compte leurs préoccupations concernant les lignes tarifaires du thon et des pierres gemme et articles de bijouterie ou de joaillerie en échange de leur acceptation du paquet proposé. De même, les ACP et le Groupe africain apportèrent leur soutien à l'AMNA-11 au sujet de la demande de flexibilités spécifiques pour des pays comme l'Afrique du Sud.

Notes finales

- 1 Plusieurs déclarations du G-20 et du Groupe africain au CNC confirment ce point de vue.
- 2 Allocution de Pascal Lamy à la réunion du CNC du 29 mars 2011. De nombreux pays en développement n'étaient pas d'accord que les négociations sectorielles étaient une question primordiale et ils ont souligné l'importance à ce propos des questions non résolues dans les négociations agricoles, comme le MSS, la création de nouveaux contingents tarifaires, les produits sensibles, etc., qui selon eux sont plus importantes que les sectorielles de l'AMNA pour les pays en développement et liées à la question du développement telle qu'exprimée dans le PDD.
- 3 Repris de Low, P. et Santana, R. 2009 : « Reade Liberalisation in Manufactures : what is left after Doha Round ? » *Journal of International Trade and Diplomacy* 3(i), printemps 2009.
- 4 Déclaration ministérielle adoptée à la fin de la 4^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC, le 14 novembre 2001.
- 5 Projet d'éléments de modalités pour les négociations sur l'AMNA, document OMC, TN/MA/W/35 du 16 mai 2003.
- 6 Projet de Déclaration ministérielle de Cancun, document OMC, JOB(03)/150/Rev.3 du 13 septembre 2003.
- 7 Les membres du Groupe étaient l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Japon, la Nouvelle Zélande, la Norvège, la Suisse et l'Union européenne. L'objectif du Groupe était de maximiser les abaissements tarifaires et d'obtenir un réel accès aux marchés. Voir le site Web de l'OMC : Groupes à l'OMC.
- 8 Décision cadre de juillet 2004 du Conseil général de l'OMC, paragraphe 1, de l'Annexe B, document OMC, WT/L/579 du 2 août 2004.
- 9 Les membres du Groupe AMNA 11 sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie, la Namibie, les Philippines, la Tunisie et le Venezuela.
- 10 Document OMC, WT/COMTD/145 du 1^{er} décembre 2005.
- 11 Déclaration ministérielle de Hong Kong, document OMC, WT/MIN(05)DEC du 22 décembre 2005.
- 12 Les discussions horizontales permettent de faire des concessions pour un ensemble de domaines, alors que les négociations verticales concernent un seul Groupe de négociation. Les discussions horizontales permettent de mieux équilibrer les résultats du Cycle, globalement ; par exemple, en faisant des concessions sur l'AMNA en échange de concessions sur l'agriculture, ou d'autres domaines de négociations.
- 13 Le Paragraphe 8 de l'Accord Cadre de juillet concerne les flexibilités offertes aux pays en développement appliquant la formule ; d'où l'appellation de « flexibilités du paragraphe 8 ».
- 14 Paragraphe 7 de l'Annexe B du document OMC, WT/MIN(05)DEC du 22 décembre 2005.
- 15 Document OMC TN/MA/W/86 du 8 juin 2007.
- 16 Les membres du G-6 sont : l'Australie, le Brésil, la Chine, les Etats-Unis, l'Inde et l'UE.
- 17 Allocution de l'Ambassadeur du Brésil au CNC de juin 2007.
- 18 Projet de modalités pour l'AMNA, document OMC, JOB(07)/126 du 17 juillet 2007.
- 19 «Developing Countries Reject Doha Round Plans for Tariff Cuts», *Financial Times* du 10 octobre 2007.
- 20 Accord Cadre de juillet, Annexe B, document OMC WT/L/579 du 2 août 2004.
- 21 Paragraphe 20 du document OMC WT/MIN(05)DEC du 22 décembre 2005.
- 22 Documents OMC TN/MA/W/53 du 11 mars 2005 et JOB(05)301 du 18 novembre 2005.

- 23 Le chiffre de 28,5% représente la moyenne globale des droits consolidés pour tous les pays en développement après la mise en œuvre définitive de leurs concessions au titre du Cycle d'Uruguay.
- 24 L'auteur cite son expérience personnelle en tant que Chef négociateur du Groupe des ACP. A ce titre, il a négocié avec le représentant du Kenya en faveur des pays du Paragraphe 6.
- 25 Document OMC JOB(08)/11/Rev.1 du 13 mars 2008.
- 26 Paragraphe 35 de la Déclaration ministérielle de Doha du 14 novembre 2001.
- 27 Document OMC WT/MIN(05)DEC du 22 décembre 2005.
- 28 Paragraphe 13 de la 4ème révision du Projet de texte de modalités de l'AMNA, document OMC TN/MA/W/103/Rev.3 du 6 décembre 2008.
- 29 Paragraphe 11 de l'Annexe B de l'Accord cadre de juillet 2004, document OMC, WT/L/579 du 2 août 2004.
- 30 Document OMC, TN/MA/W/103 de février 2008.
- 31 Low, P. et Santana, R. 2009, op. cit, note 3 ci-dessus.
- 32 Paragraphe 7 du document OMC, TN/MA/W/103/Rev.1 du 20 mai 2008.
- 33 Les membres du G-7 étaient l'Australie, le Brésil, la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, le Japon et l'UE.
- 34 Document OMC, TN/MA/W/103/Rev.1 du 20 mai 2008.
- 35 Pour un coefficient de 22, il y aurait 6 points de pourcentage additionnel et pour un coefficient de 20, il y aurait 8 points additionnels.
- 36 Le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland ont souligné les pertes de revenus qu'entraînerait cette mesure d'abaissement des droits et le Lesotho a rappelé son statut de PMA. Ces pertes de revenus pourraient justifier une aide ciblée du programme d'ApC.
- 37 3 pour un coefficient de 22 et 5 pour un coefficient de 20.
- 38 A condition que tous les participants soient d'accord.
- 39 Paragraphe 2(ii) du Rapport du président de l'AMNA dans le document de l'OMC, TN/MA/W/103/Rev.3/Add.1 du 21 avril 2011.
- 40 Document OMC, TN/MA/W/103/Rev.2 du 10 juillet 2008.
- 41 Allocution de Susan Schwab et Peter Mandelson à la réunion de l'OCDE à Paris, le 5 juin 2008.
- 42 Document OMC, TN/MA/W/103/Rev.3 du 6 décembre 2008.
- 43 Washington Trade Daily de décembre 2008.
- 44 Voir discours de l'Afrique du Sud au CNC du 22 juillet 2008.
- 45 Déclaration du G-20 en novembre 2010 à Seoul, Corée.
- 46 Les membres du G-11 étaient : l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, les Etats-Unis, le Canada, la Chine, l'Inde, le Japon, Maurice et l'UE.
- 47 L'Auteur faisait partie des petits groupes de réunions d'Ambassadeurs et du G-11 et cite son expérience personnelle.
- 48 Discours du Brésil au CNC du 8 mars 2011.
- 49 Adler M., Brunel C., Hufbauer G.C., et Schott J.J., 2009. « What's on the Table ? The Doha Round as of August 2009. » Peterson Institute for International Economics. Working paper series 09-6.
- 50 Discours de la Chine au CNC du 29 mars 2011.
- 51 Mission permanente de l'Inde auprès des Nations Unies, à Genève.
- 52 Paragraphe 14 du Rapport du Directeur général sur ses consultations sur les négociations sectorielles de l'AMNA. Document OMC TN/C/14 du 21 avril 2011.

4

Commerce des services : sauvegarder les intérêts des pays en développement

Guillermo Malpica Soto

Directeur général des négociations sur les services

Ministère de l'économie, Mexique

Ex Conseiller économique, Mission permanente du Mexique auprès de l'OMC

Introduction et contexte

Ce chapitre présente les concepts et développements principaux liés aux négociations sur le commerce des services au niveau multilatéral, en mettant l'accent sur le rôle joué par les pays en développement dans ces négociations, les opportunités découlant de leur participation et en formulant quelques recommandations pour leur permettre de mieux prendre part au débat multilatéral. Les idées et concepts présentés proviennent non seulement de la littérature existante sur ce sujet, mais aussi de l'expérience du Mexique dans les négociations multilatérales sur le commerce des services en tant qu'un des pays en développement ayant joué un rôle de pionnier dans ces négociations.

L'expansion des services est essentielle parmi les stratégies de croissance et de développement des pays développés comme des pays en développement. Cela découle du fait que les services sont une des composantes majeures du PIB et de l'emploi dans les pays (ils contribuent pour environ 60% tant à la production qu'à l'emploi). C'est aussi parce que certains services sont les principaux moteurs de la fourniture efficace d'autres services et des industries manufacturières.

Toutefois, contrairement à leur importance au sein des économies nationales, la part des services dans les échanges internationaux est encore limitée, à environ 20% de la balance des paiements (BDP). Bien que la majorité des échanges de services soient encore concentrés entre pays développés, de nombreux pays en développement ont développé leurs exportations de services avec succès. Par exemple, le Brésil, le Costa Rica et l'Uruguay exportent des services professionnels et des services liés aux technologies

de l'information, alors que le Mexique exporte des services de communication et de distribution.¹

A part les défis structurels auxquels tous les pays en développement sont confrontés et qui devraient faire l'objet d'une étude approfondie dans un autre projet, une des raisons pour lesquelles la part des échanges de services paraît limitée est que l'on ne dispose pas de données statistiques fiables et suffisamment détaillées sur le commerce de services par rapport au commerce de marchandises. Une autre raison pourrait être l'absence d'études nationales sur les opportunités découlant des négociations commerciales multilatérales pour les pays en développement. Selon Geza Feketeaky, l'évidence empirique découlant des accords commerciaux comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'expérience européenne d'intégration suggère que la période de maturation faisant suite à ces accords dure entre une et deux décennies.² L'AGCS, qui est issu des premières négociations multilatérales sur le commerce des services, et l'Accord de libre-échange Nord-américain (ALENA), qui fut le premier accord commercial régional comprenant des pays développés et des pays en développement incluant des obligations sur les échanges de services, se trouvent encore dans cette période de maturation. C'est pourquoi toute évaluation de leur utilité et de leur efficacité devrait prendre cela en considération.

Le commerce des services fut introduit pour la première fois dans les négociations commerciales multilatérales au cours du Cycle d'Uruguay, lancé en 1986. Selon Rashmi Banga,³ l'inclusion des échanges de services dans les négociations multilatérales résultait d'un compromis entre quatre groupes de pays à l'époque : les Etats-Unis et quelques membres de l'Organisation de Coopération et de développement économiques (OCDE), qui proposaient de négocier des disciplines et des engagements sur les services dans le Cycle d'Uruguay ;⁴ la Communauté européenne et quelques autres membres de l'OCDE qui essayaient de trouver un compromis ; un groupe de dix pays en développement (G-10), mené par le Brésil et l'Inde, qui s'opposaient vigoureusement à l'initiative américaine ; et un groupe de vingt pays en développement (G-20), qui étaient prêts à accepter la proposition, en fonction des termes de celle-ci. Le compromis fut trouvé en 1987, lorsqu'un Groupe de négociation sur les services (GNS) fut créé et les discussions se focalisèrent sur l'élaboration d'un ensemble de règles relatives au commerce des services, en empruntant certains concepts des règles du GATT et en tenant compte des rares études existant dans ce domaine, principalement celles concernant les pays développés entreprises par l'OCDE dans les années 80 et celles de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), au sein de son programme de travail sur les services, établi conformément au mandat issu des Décisions 309 (XXX) et 380 (XXXVI) du Conseil du commerce et du développement de la CNUCED et de l'Acte final de la CNUCED VII.⁵

Au cours des deux premières années, les discussions sur les disciplines et obligations pour le commerce multilatéral des services firent l'objet d'un débat Nord-Sud. Les pays en développement, menés par l'Inde, craignaient d'inclure des disciplines sur les services car cela risquait de constituer le premier pas vers l'inclusion d'un accord sur les investissements au GATT.⁶ Les disciplines liées à l'investissement intéressaient les pays développés parce qu'à l'époque le commerce des services se faisait surtout par

une présence commerciale du fournisseur des services dans le pays consommateur de ces services. Lors de la Conférence de mi-parcours de Montréal, tenue en décembre 1988, le projet de texte sur les services était affublé de plus de cent crochets. Au cours de cette Conférence ministérielle, les différences les plus importantes furent résolues lorsque les pays en développement eurent obtenu un traitement équivalent, pour le mouvement des personnes physiques (en tant que l'un des modes de fourniture de services), à celui appliqué à la présence commerciale, en plus de la flexibilité offerte par le texte sur une libéralisation graduelle au moyen de cycles de négociations successifs et de la possibilité d'appliquer un rythme de libéralisation plus lent pour les pays en développement (Article XIX de l'AGCS).

Dès lors, la négociation du texte progressa plus aisément, jusqu'à l'aboutissement des négociations sur ce qui devint l'AGCS, entré en vigueur en janvier 1995, en tant que partie prenante du Cycle d'Uruguay. Bien que des dispositions sur le développement soient incluses un peu partout dans l'AGCS, les plus importantes sont les articles IV et XIX de l'AGCS qui seront décrits en détail dans la section suivante, en même temps que d'autres dispositions clés. Il faut souligner que la présidence du Groupe de négociation sur les services lors de la Conférence ministérielle de Bruxelles en 1990 fut attribuée à un pays en développement : le Mexique.

Contrairement au commerce des marchandises, l'obstacle principal aux échanges de services est constitué par les réglementations internes qui, avec la nature très particulière et diversifiée des services, rend nécessaire l'élaboration d'un cadre juridique et conceptuel très spécifique pour les négociations sur le commerce des services, en commençant par la difficulté de définir ce que l'on entend par service.

Une autre difficulté pour les négociations sur les services provenait du mode de négociation. Le mode de négociation principal pour les services consiste en un processus de demandes et d'offres conduites essentiellement au niveau bilatéral. Cette approche est bien rodée, mais il est utile de mentionner que dans le contexte des négociations sur les services elle requiert des ressources intensives et un degré élevé de coordination (inter-organisations et avec le secteur privé concerné), ce qui met parfois les pays en développement dans une position désavantageuse. Avant de s'engager dans les négociations, les pays devraient avoir une idée précise de leurs intérêts offensifs (les services pour lesquels ils auraient intérêt à obtenir le plus de concessions de la part de leurs partenaires commerciaux), ainsi que de leurs intérêts défensifs (les services nationaux les plus sensibles à la concurrence internationale pour lesquels une analyse prudente serait nécessaire avant de s'engager). Cela pourrait paraître assez facile à première vue, mais pas pour des pays ne disposant pas des statistiques suffisamment fiables pour connaître les forces et les faiblesses de leurs fournisseurs de services et où de toute manière le secteur privé n'est pas suffisamment organisé pour offrir des informations aux négociateurs.

En outre, la préparation de demandes et d'offres en la matière nécessite une équipe d'experts sur le commerce des services, qui le plus souvent est très limitée dans les pays en développement et parfois mal équipée pour couvrir tous les secteurs concernés par les négociations multilatérales. A la fin de ce chapitre nous offrirons quelques recommandations pour faciliter une meilleure participation dans les négociations

commerciales multilatérales sur les services, en s'inspirant de la littérature existante en la matière et en l'adaptant à la réalité et à l'expérience des pays en développement.

Enfin, il faut tenir compte du fait que le nombre croissant de membres de l'OMC rend les négociations extrêmement lentes, surtout en ce qui concerne le mode de négociation appliqué aux services. Il n'est pas question ici de proposer une révision de l'approche utilisée par l'OMC, mais il serait temps de commencer à analyser cette question de manière plus systématique de manière à pouvoir proposer des méthodes plus efficaces.

Questions clés concernant les négociations sur les services

Nous commencerons par décrire les principales disciplines contenues dans l'AGCS, comment elles ont été appliquées au cours des premières années de l'Accord et dans quelle mesure elles sont importantes pour les pays en développement. Bien que ces disciplines soient bien connues des spécialistes, il est utile d'avoir un aperçu sur leur utilité pour les pays en développement.

L'AGCS est un ensemble de principes et de règles multilatérales sur le commerce des services qui vise à accroître les échanges dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive, en tant que moteur de croissance économique pour tous les pays membres et de développement économique pour les pays en développement. En outre, chaque membre possède une liste d'engagements spécifiques avec une structure flexible et une liste d'exemptions du traitement de la nation la plus favorisée (NPF), toutes deux formant une partie intégrante de l'Accord.

En principe l'AGCS s'applique à tous les services excepté ceux qui sont fournis dans l'exercice d'une autorité gouvernementale (AGCS, Article I : 3(b)) et les mesures touchant les droits de trafic aérien ou les services directement liés à l'exercice de ces droits. La première exception est importante à comprendre parce que l'AGCS est parfois accusé d'obliger les membres à libéraliser les services publics, comme l'éducation et la santé publiques, alors que ce n'est pas le cas. En fait, le préambule de l'AGCS spécifie que chaque pays est en droit de légiférer pour réaliser ses objectifs de politique nationale, et souligne la nécessité en particulier pour les pays en développement d'exercer ce droit.

Parmi les obligations établies par l'AGCS, il y a des dispositions d'ordre général ou inconditionnel, s'appliquant à tous les secteurs indépendamment des engagements pris par chaque membre individuellement, et des obligations spécifiques ou conditionnelles, qui ne s'appliquent qu'aux secteurs inscrits dans la liste des engagements pris par le pays membre en question.

Une des obligations inconditionnelles est le principe de la NPF, qui est le pilier du système commercial multilatéral. Il existe des exemptions à ce principe, qui sont indiquées par chaque membre uniquement lors de leur accession à l'OMC ou qui l'ont été pendant le Cycle d'Uruguay. Cependant, les membres peuvent s'arroger des exemptions à la clause NPF dans ce Cycle en ce qui concerne le secteur des services de transport maritime.⁷

Cela est important en particulier lorsque les pays préparent des textes de lois concernant des secteurs spécifiques et désirent y inclure des obligations de réciprocité. Au titre des règles de l'AGCS les obligations de réciprocité sont contraires au principe NPF et ne peuvent donc pas être incluses dans de nouvelles législations. Lorsque les pays en développement rédigent des projets de lois visant à combler les lacunes, ils devraient se rappeler que même si leur droit de légiférer est préservé dans l'AGCS, ils sont dans l'obligation de respecter leurs engagements internationaux, y compris bien entendu, l'obligation NPF de l'AGCS. Dans certains secteurs, spécialement lorsque l'opérateur historique possède encore un pouvoir de marché substantiel, les gouvernements sont tentés, ou subissent des pressions politiques, afin de préserver ce pouvoir en faisant en sorte que l'opérateur national obtienne un traitement réciproque lorsqu'il se propose d'opérer dans un pays étranger.

A part la liste d'exemptions NPF de chacun des membres, il y a d'autres cas permettant de s'écarter du principe de la NPF : lorsque des pays adhèrent à un accord d'intégration économique comportant un traitement préférentiel entre ses membres (Article V), et lorsque ceux-ci s'accordent une reconnaissance mutuelle de règles ou de certificats donnant droit à la fourniture d'un service (Article VII). Selon les dispositions de l'Article V, les membres doivent se conformer à certains critères de couverture et d'impact et faire l'objet d'un processus d'examen de la part des autres membres de l'OMC, mais un tel processus devrait être renforcé pour devenir opérationnel.⁸ Toutefois, la possibilité de conclure des accords de reconnaissance mutuelle pour l'octroi de services professionnels est un aspect de l'AGCS qui peut être mis à profit par les pays en développement, en considérant que le potentiel majeur d'exportation de services pour les pays en développement réside probablement dans le mouvement temporaire des personnes physiques et qu'un accord de reconnaissance mutuelle tend à faciliter les procédures d'obtention d'une licence professionnelle.

Une autre obligation générale est la transparence, énoncée à l'Article III de l'AGCS. Au titre de cette obligation, les membres sont tenus de publier toutes les mesures d'application générale et d'établir des sites nationaux d'information pour répondre aux demandes des autres membres. Cette obligation, qui pouvait être considérée autrefois comme une charge pour les pays en développement, ne l'est plus aujourd'hui, grâce aux moyens électroniques dont ils disposent. Cette obligation devrait tout de même être renforcée pour qu'elle puisse remplir son objet initial.

Deux des plus importantes obligations conditionnelles sont celles qui concernent le traitement national (TN) et l'accès aux marchés (AM) ; leur importance découle aussi du fait que les deux principes sont utilisés pour établir les listes des engagements spécifiques de chaque pays selon l'approche de l'AGCS connue sous le nom de listes positives.⁹ Elles sont aussi importantes parce que lorsque les listes des engagements sont établies, les pays sont mieux informés de l'état d'ouverture des secteurs spécifiques et ils peuvent décider de la marge de négociation qu'ils désirent s'accorder.¹⁰

Le principe de l'accès aux marchés (AM) établit six types de restrictions qu'un pays est tenu d'éliminer pour permettre un accès illimité à un secteur de service spécifique (AGCS Article XVI). Il n'est pas très difficile d'identifier et d'établir la liste des restrictions lorsqu'elles se traduisent par des données chiffrées (par exemple le nombre de fournisseurs

de services de projection cinématographique ne doit pas dépasser 5 par 1000 habitants dans les villes). Le problème le plus sérieux provient des difficultés d'identification lorsque ces restrictions sont exprimées dans la réglementation existante sous la forme d'examens ou d'épreuves du besoin économique (EBE), parce que ceux-ci ne sont pas toujours très clairs ou que leurs critères d'application ne sont pas bien définis, ce qui rend incertaine la position des acteurs et accroît la discrétion de l'organe de régulation. Quand ils établissent les listes de leurs engagements spécifiques, les pays en développement doivent faire très attention aux restrictions d'AM liées aux EBE, parce qu'ils risqueraient de finir par s'engager plus que désiré en raison de l'opacité de la technique de l'élaboration des listes.

L'obligation de traitement national (TN) est un autre principe tiré du GATT. Selon ce principe, un pays est tenu d'accorder aux services et aux fournisseurs de services d'un autre pays un traitement égal à celui qu'il accorde à ses propres services et fournisseurs de services nationaux (AGCS Article XVII). Cette obligation de non discrimination s'applique *de facto* et *de jure* aux secteurs spécifiques inscrits sur les listes d'engagements.

L'AGCS Partie IV est essentielle pour comprendre la flexibilité accordée aux pays en développement sous cette structure, parce qu'elle se réfère à la liste d'engagements et à la libéralisation progressive. L'Article XIX dispose qu'il doit être tenu compte de la différence de niveau de développement dans le processus de libéralisation progressive. Les pays en développement sont autorisés à appliquer une certaine flexibilité, leur permettant d'ouvrir un nombre moins important de secteurs, de libéraliser moins de types de transactions et d'étendre progressivement l'accès aux marchés conformément à leur niveau de développement et d'attacher certaines conditions à l'ouverture de leurs marchés aux fournisseurs de services étrangers (AGCS, Article XIX :2).

L'Article XX décrit le processus d'élaboration des listes d'engagements spécifiques par chacun des membres et ce processus est encore plus détaillé dans des lignes directrices mises à jour en mars 2001.¹¹ L'architecture des listes inclut une première colonne dans laquelle sont présentés un secteur et sous-secteur de liste positive, suivis par une colonne indiquant les restrictions à l'AM et une autre colonne pour les limitations au TN, inclus sur une liste négative et enfin une quatrième colonne indiquant d'éventuels engagements additionnels. Dans cette architecture particulière, les pays en développement disposent de la flexibilité de s'engager seulement dans les secteurs et sous-secteurs qu'ils désirent, avec les restrictions ou limitations qu'ils choisissent sur l'AM et le TN et seulement selon les modes de fourniture voulus.¹²

La flexibilité doit être parfaitement comprise par les pays en développement pour pouvoir en profiter au mieux. Toute erreur dans l'inclusion du secteur précis d'engagement voulu ou sur le mode de fourniture spécifique peut mener à un différend international. Bien qu'il y ait plusieurs cas concernant des marchandises ayant fait référence à des disciplines sur les services, à ce jour il n'existe que trois cas concernant exclusivement le commerce des services dans l'historique du mécanisme de règlement des différends de l'OMC qui soient arrivés au stade du groupe spécial. Dans tous les trois cas un pays en développement était concerné, deux fois comme défendeur (les Etats-Unis contre le Mexique, services des télécommunications, 2000 ; et Etats-Unis contre la Chine, services

de distribution, 2007) et une fois comme plaignant (Antigua et Barbuda contre les Etats-Unis, services de jeux, 2003).¹³ Ce dernier cas est très intéressant, car il concerne un petit pays en développement portant plainte contre les Etats-Unis pour non respect de leur engagements et à cause de l'usage controversé par les Etats-Unis de l'Article XXI de l'AGCS pour se conformer aux règles. Les trois cas concernaient un différend sur l'étendue d'un engagement spécifique à propos de la colonne du secteur et du sous-secteur ou de la restriction de mode qui était inscrite dans les listes. C'est pourquoi il est essentiel que les listes soient clairement établies lors de la prise d'un engagement.

L'Article XXI de l'AGCS, le dernier de la Partie IV, offre une autre preuve de la flexibilité offerte aux pays en développement par l'architecture de l'AGCS lorsqu'ils inscrivent leurs engagements. Selon cet article, tout pays est en droit de modifier ses listes d'engagements après leur mise en œuvre. Bien entendu, cette possibilité est sujette à compensation pour tous les membres touchés, mais c'est tout de même un instrument qui peut être utilisé par les membres si un problème spécifique devait survenir par suite d'un changement de circonstances rendant difficile l'application d'un engagement dans le cadre de l'AGCS. Une telle flexibilité n'existe pas dans d'autres accords bilatéraux ou régionaux concernant des engagements sur les services. Hélas, cette facilité fut utilisée par les Etats-Unis pour éviter de se plier aux recommandations du groupe spécial d'experts dans le cas les opposant à Antigua et Barbuda, une décision qui provoqua un débat sur la nécessité de mieux réguler l'utilisation de cette flexibilité.

A part les obligations générales et spécifiques mentionnées ci-dessus, il y a plusieurs autres disciplines d'intérêt pour les pays en développement. Le désir d'accroître la participation des pays en développement dans le commerce international des services est mentionné dans le préambule de l'AGCS et exprimé plus en détail à l'Article IV. Cet article en appelle à la coopération entre pays développés et pays en développement pour accroître la participation de ces derniers au commerce international des services au moyen d'un accès à la technologie, aux canaux de distribution pour leurs produits et aux réseaux d'information, et par l'engagement des pays développés dans les secteurs et les modes de fourniture d'intérêt pour les exportations des pays en développement. De nombreux pays ont critiqué la difficulté – ou le manque d'engagements de la part des pays développés – de rendre opérationnelles les dispositions contenues à l'Article IV. C'est aussi une des dispositions de l'AGCS qui devrait être révisé pour aller au-delà d'une simple déclaration d'intention. L'élaboration d'un ensemble de critères convenus pour évaluer la mise en œuvre des dispositions inscrites à l'Article IV compte tenu de l'Article XIX : 3 est une idée à poursuivre en tant que question systémique pour de prochaines discussions.

On trouve également des considérations spéciales en faveur des pays en développement à l'Article V de l'AGCS relatif à la flexibilité requise pour évaluer le niveau de libéralisation convenu au titre d'un accord de libre-échange régional (ACR) dont un pays en développement est membre. Par ailleurs, l'Article XXV dispose des besoins d'assistance technique des pays en développement auxquels le secrétariat de l'OMC peut répondre au niveau multilatéral, sur décision du Conseil du commerce des services (CCS).

L'Article XV de l'AGCS sur les subventions concerne l'une des questions qui doivent encore être réglées dans le cadre de l'AGCS et qui fait l'objet de discussions au sein de

l'un des organes subsidiaires du CCS, le Groupe de travail sur les règles de l'AGCS. Les dispositions de l'Article XV reconnaissent le rôle joué par les organes subsidiaires dans certains programmes de développement des pays en développement et soulignent que leur rôle doit être pris en considération dans la création de disciplines multilatérales. Les travaux sous ces dispositions en sont encore à leur phase initiale, mais les pays en développement doivent introduire cette flexibilité dans les débats pour s'assurer qu'elle soit reflétée dans le résultat final.

Enfin, l'Annexe sur les télécommunications offre une flexibilité aux pays en développement qui se conforment aux dispositions relatives à l'accès aux/ et à l'utilisation des/ services publics de télécommunications. L'Annexe comporte aussi l'obligation d'offrir une coopération technique pour les pays en développement aux niveaux international, régional et sous-régional.

Bien que l'Article VI de l'AGCS sur la réglementation nationale ne contienne pas de dispositif spécifique sur l'octroi de flexibilité en faveur des pays en développement, il s'agit d'un ensemble de dispositions très importantes pour eux car la multitude d'obstacles au commerce des services se trouve dans les mesures réglementaires non discriminatoires, qui sont parfois des restrictions déguisées sous le prétexte de viser un objectif politique légitime. La distinction entre une mesure prise dans le but d'atteindre un objectif politique légitime et celle prise pour des raisons protectionnistes n'est pas toujours claire et limpide. Les pays en développement devraient donc participer activement à créer des disciplines manquantes au niveau de la réglementation nationale sur les conditions et les procédures de qualification, les conditions d'obtention de licences et les normes techniques rendues obligatoires par l'Article VI : 4 de l'AGCS. Ils devraient élaborer ces règles afin de s'assurer que ces mesures ne constituent pas des obstacles inutiles aux échanges.

On ne peut conclure cette section sans passer en revue les dispositions particulières concernant les PMA à l'AGCS. Les PMA sont mentionnés quatre fois à l'AGCS : dans le préambule, à l'Article IV, à l'Article XIX et dans l'Annexe sur les télécommunications. Le préambule reconnaît les difficultés majeures des PMA compte tenu de leur situation économique particulière et de leurs besoins dans les domaines commercial, financier et du développement. L'Article IV revient sur les mêmes considérations pour demander aux membres de l'OMC d'accroître la participation des pays en développement dans le commerce international, en soulignant les besoins des PMA. Une fois de plus, l'Article IV de l'AGCS n'est pas encore opérationnel, et cela est encore le cas dans le Cycle actuel de Doha, où un document incluant des modalités pour les PMA a été approuvé en 2003, mais leur mise en application est encore en discussion dans les réunions du CCS. L'Article XIX en appelle à l'adoption des modalités mentionnées ci-dessus au cours des cycles successifs de négociations et l'Annexe sur les télécommunications préconise un traitement spécial pour les PMA dans le transfert de technologie et la formation afin de consolider leur infrastructure en télécommunications et d'accroître leur commerce de services de télécommunications.

Selon Aditya Mattoo et Lucy Payton,¹⁴ les PMA ont poursuivi trois objectifs au cours des négociations sur les services à l'OMC : retenir une flexibilité dans leurs offres

d'engagements, obtenir des engagements de la part des pays développés dans des secteurs d'intérêt pour leurs exportations et obtenir de l'assistance de formation des capacités pour leurs secteurs de services. Ils soulignent qu'à ce jour les efforts des PMA n'ont abouti que pour leur premier objectif et il faut ajouter qu'il n'est pas encore certain que cette stratégie poussée à l'extrême soit la meilleure option possible, vu leurs besoins de développement en infrastructures et en transferts de technologie dans les secteurs des services.

Mattoo et Payton soulignent que les PMA sont parvenus à maintenir la flexibilité offerte à l'Article IV de l'AGCS sur les modalités pour les PMA en 2003 et qu'ils sont même allés plus loin lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005, où ils ont obtenu la possibilité de n'offrir aucun engagement au cours du Cycle actuel. A notre avis, donner la possibilité aux PMA de participer au Cycle de Doha uniquement en tant que receveurs d'engagements de la part des pays développés risque dans certains cas de leur faire perdre l'opportunité de recevoir des investissements étrangers avec le transfert de technologie qui y est associé dans des secteurs de services essentiels pour leur développement. La question ici n'est pas de savoir si les PMA doivent offrir de nouveaux engagements, mais de souligner la nécessité d'une analyse interne pour déterminer quels engagements de libéralisation sont favorables aux politiques du développement dans un sens plus large, et dans quelle séquence ces pays devraient procéder à des réformes internes pour chaque secteur.

En ce qui concerne les deux autres objectifs des PMA dans les négociations de l'OMC, Mattoo et Payton soulignent que les membres ne se sont pas conformés aux demandes d'engagements dans les secteurs de services d'intérêt à l'exportation pour les PMA, mais qu'il y a certaines améliorations en vue dans le Cycle actuel en ce qui concerne la formation des capacités pour ces pays qui, comme indiqué plus haut, sont essentielles pour permettre aux PMA de mener des évaluations nationales sur le commerce des services et de définir leurs intérêts offensifs et défensifs en la matière.

Participation des pays en développement dans les négociations sur les services : une évaluation

Le Cycle actuel de négociations multilatérales, le Cycle de Doha, a été surnommé le « Cycle du développement ». Sous le Programme de Doha pour le développement (PDD), le commerce des services est entré dans sa deuxième ronde d'engagements après le Cycle d'Uruguay et la participation des pays en développement y a considérablement évolué. Dans cette section nous passerons en revue les principaux résultats des engagements du Cycle d'Uruguay en matière de services, les principales questions traitées en la matière dans le Cycle de Doha et la participation des pays en développement dans les deux processus de négociations.

A l'issue du Cycle d'Uruguay et des « négociations prolongées » sur le Mode 4, les services de télécommunications et les services financiers, un tiers des membres de l'OMC de l'époque s'étaient engagés à ouvrir 20 secteurs de services sur un total de 160, un autre tiers s'était engagé pour ouvrir entre 21 et 80 secteurs et le groupe restant

pour ouvrir plus de 80 et jusqu'à 148 secteurs de services.¹⁵ Parmi les 25 pays du groupe le plus avancé (qui se sont engagés pour plus de 121 secteurs) on comptait plusieurs pays en développement tels que la Colombie, la République de Corée, la Malaisie et le Mexique. Si l'on y ajoute le groupe des pays ayant engagé de 80 à 120 secteurs, on trouve l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Chili, la République dominicaine, l'Indonésie, le Lesotho, le Panama, les Philippines et la Thaïlande, entre autres.

Sur une base sectorielle, les secteurs de services les plus impliqués étaient le tourisme et les services liés aux affaires, suivis par les services financiers, les communications et les transports. Les secteurs les moins impliqués étaient les services de santé et d'éducation. Selon le Mode de fourniture, les engagements les plus importants sont des engagements de Mode 2 (la consommation à l'étranger), suivis par les Modes 1 (fourniture transfrontières) et 3 (la présence commerciale). Des engagements exclusivement de Mode 4 (la présence de personnes physiques), qui étaient particulièrement importants pour les pays en développement sont rares, émanant surtout de certains PMA comme Haïti ou l'Angola.

En fonction des volumes d'échanges concernés, le mode de fourniture de services le plus important est le Mode 1, suivi du Mode 3, puis du Mode 2 et enfin du Mode 4. Dans les grandes lignes, les Modes 1 et 3 pris ensemble comptent pour presque quatre cinquièmes du total du commerce des services, alors que le Mode 2 représente environ un cinquième et le Mode 4 n'atteint qu'à peine 1% du total¹⁶.

Rien qu'en passant en revue le niveau des engagements pris lors du dernier Cycle on se rend compte que la participation des pays en développement a été importante. Cependant, il nous semble que ce n'est pas avant le Cycle actuel que les pays en développement ont joué un rôle réellement décisif dans les négociations sur les services, bien que le pouvoir de négociation varie entre un pays en développement et l'autre, en fonction surtout de la taille de leur marché intérieur et de leur capacité à s'organiser pour faire des propositions communes tenant compte de leurs intérêts communs.

Etant donné l'architecture de l'AGCS, les négociations sur les services se sont poursuivies indépendamment du lancement d'un nouveau Cycle de négociations multilatérales. L'Article XIX : 1 de l'AGCS prévoyait que les membres s'engageraient à lancer des séries de nouvelles négociations, comme dans le cas de l'agriculture, au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'AGCS. Ce dispositif, qui est connu sous le nom de « programme incorporé », a permis aux membres de commencer les discussions sur les services avant que ne débutent les négociations dans les autres domaines, ces derniers ayant dû attendre le lancement formel d'un nouveau Cycle de négociations multilatérales à la Conférence ministérielle de Doha, au Qatar, en novembre 2001.

En fait, le premier résultat des négociations sur les services, à savoir les lignes directrices et les procédures, a été atteint avant même le lancement du Cycle de Doha, en mars 2001.¹⁷ Les négociations sur les lignes directrices et d'une manière générale, les deux premières années de négociations sur les services (2000-2001) ont permis aux pays en développement de présenter leurs intérêts et leurs sensibilités de manière organisée. Plus de 100 propositions soumises au cours de cette période ont concerné la structure

et le contenu des négociations. De nombreuses notes sectorielles furent aussi soumises par des pays en développement, soit en leur nom propre, soit conjointement, dans des propositions de groupes. Par exemple, en janvier 2001 l'Argentine a soumis une note sur l'évaluation du commerce des services (préconisé à l'Article XIX : 3 de l'AGCS) et la participation des pays en développement¹⁸ ; un groupe de pays a présenté ses vues sur la même question en octobre 2001¹⁹ ; un autre groupe a présenté une note sur la participation accrue des pays en développement dans le commerce des services et l'application effective de l'Article IV en décembre 2001²⁰ ; et de nombreuses notes sectorielles ont été soumises par le Costa Rica, la Colombie, le Mercosur, le Mexique et l'Inde sur des secteurs comme le tourisme et l'informatique et les services connexes, les télécommunications, les services de distribution, les services environnementaux, le transport maritime et aérien, et les mouvements temporaires de professionnels.

Pour les négociations concernant les lignes directrices de négociation, les pays en développement ont participé de manière intense, présentant des notes de positions en tant que groupes de pays, ce qui leur a procuré un pouvoir de marchandage accru.²¹ Ainsi, les lignes directrices ont inclus plusieurs références à la situation particulière des pays en développement et à leurs intérêts de participation ; une réaffirmation des flexibilités incluses aux Articles IV, XIX et XXV ; l'obligation de prendre en compte le niveau de développement et la taille des économies ; la flexibilité pour les pays en développement dans la révision des exemptions au traitement NPF ; les modalités permettant de reconnaître la libéralisation autonome ; et l'obligation de prendre en compte les besoins des petites délégations lors de la fixation des calendriers de réunions.

La Déclaration de Doha en novembre 2001, qui a avalisé les travaux engagés au cours de presque deux années de négociations antérieures, réaffirme les lignes directrices et les procédures et établit une feuille de route pour la conclusion des négociations sur les services en tant que partie intégrante de l'engagement unique du Cycle de Doha incluant : la présentation des demandes préliminaires avant le 31 mars 2003 et la conclusion du Cycle au plus tard au 1^{er} janvier 2005, avec une Conférence de mi-parcours en 2003. Après l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun en 2003, les efforts visant à relancer le Cycle aboutirent au Paquet ou Ensemble de résultats de juillet 2004, lorsqu'un échéancier pour la soumission d'offres révisées fut convenu dans les négociations sur le commerce des services.

A fin juin 2008, 71 offres initiales et 31 offres révisées avaient été soumises par les membres de l'OMC. Certaines ne sont pas ouvertes au public, mais les offres initiales et révisées furent soumises par plusieurs pays en développement, comme le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, la Malaisie, le Mexique, la Thaïlande et l'Uruguay.

En décembre 2005, au cours de la Conférence ministérielle de Hong Kong, la participation importante des pays en développement entraîna les négociations sur les services dans de nouvelles directions incluses à l'Annexe C de la Déclaration ministérielle : de nouveaux paramètres suggérés en fonction du mode de fourniture ; une réduction du nombre ou de l'étendue des exemptions NPF ; la mise en œuvre pleine et entière des modalités pour les PMA ; l'intensification des efforts visant à conclure les mandats pour les règles de l'AGCS (qui étaient une question inachevée du Cycle d'Uruguay²²) ; l'élaboration de

disciplines sur les réglementations internes conformément à l'Article VI :4 ; la création de demandes plurilatérales en tant que modalité complémentaire à soumettre au plus tard le 26 février 2006 ; des considérations spéciales sur les préoccupations liées au commerce des petites économies ; et de nouveaux échéanciers pour la soumission des offres révisées une deuxième fois, et des listes d'engagements définitives, suivant une séquence de modalités calquée sur celles adoptées pour l'agriculture et l'accès aux marchés non agricoles (AMNA).

L'action des pays en développement au niveau des négociations sur le commerce des services a été très importante pour équilibrer les demandes des pays développés. Des propositions importantes ont été présentées par exemple par l'Inde et le Mexique au sujet des réglementations internes sur les procédures et exigences de qualification et les normes techniques. En ce qui concerne les règles de l'AGCS, certains pays membres de l'ANASE ont proposé la création d'un système de mesures de sauvegardes d'urgence (MSU), et plusieurs demandes plurilatérales ont émané des pays en développement (le Chili sur l'informatique et services connexes ; le Mexique sur l'audiovisuel ; la Colombie sur l'initiative plurilatérale sur les services touristiques et l'Inde sur les discussions plurilatérales sur les Modes 1 et 2, ainsi que sur le Mode 4).

Après la suspension des négociations en juillet 2006 et le retour à la table des négociations en janvier 2007, les pays en développement ont aussi joué un rôle important dans l'équilibre final de deux autres initiatives importantes sur les services, à savoir le Texte du président présenté en mai 2008 et la Conférence ministérielle d'annonces d'intentions de juillet 2008.

En 2008, le président de la Session extraordinaire du Conseil du commerce des services a soumis un rapport sur les éléments nécessaires pour compléter les négociations sur les services.²³ Bien que le texte n'ait pas pu être adopté à cause des objections de quatre pays (la Bolivie, la Colombie, le Nicaragua et le Venezuela), il offre certaines lignes directrices sur les éléments requis pour l'aboutissement des négociations sur les services et fait mention de plusieurs demandes des pays en développement : la réaffirmation des flexibilités en faveur des pays en développement contenues dans les dispositions et les modalités de négociation de l'AGCS ; les modalités en faveur des PMA contenues dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong ; une mention spéciale des Modes 1 et 4 comme étant d'un intérêt particulier à l'exportation des services des pays en développement ; la nécessité d'adopter des engagements qui soient adaptés au niveau de développement, à la capacité réglementaire et aux objectifs de politique nationale de chaque pays en développement ; prise en compte des propositions des petites économies ; prise en compte des propositions liées au TSD et priorité spéciale pour les secteurs et modes de fourniture d'intérêt pour les exportations des PMA.

Finalement, la Conférence ministérielle d'annonces d'intentions a permis aux membres les plus ambitieux sur les secteurs de services d'avoir une indication sur le niveau d'engagements que les membres présents proposaient de consolider après s'être conformés à la question procédurale de la chronologie exigée par la Conférence ministérielle de Hong Kong. Plus de la moitié des 30 participants à cette réunion provenaient de pays en développement. Au cours de leur participation, certains membres

en ont appelé à des résultats équilibrés et ambitieux des négociations, indiquant qu'un résultat ambitieux dans le domaine des services devrait nécessairement inclure des résultats positifs sur les réglementations internes et les règles de l'AGCS. Les indications fournies par les membres n'avaient aucune valeur juridique mais offraient une indication sur les engagements potentiels. En jetant un regard global sur les deux cycles de négociations sur les services, on peut déceler un changement radical au niveau de la participation des pays en développement, dont les positions pour beaucoup d'entre eux visent maintenant à obtenir des résultats ambitieux dans le domaine des services.

Bien que l'importance des services au niveau interne des pays membres ait déjà été soulignée, il est vrai que les négociations sur le commerce des services n'attirent pas autant d'attention que d'autres négociations du Cycle de Doha. Pourtant, les négociations sur les services sont traditionnellement considérées comme l'un des trois piliers des négociations multilatérales avec l'agriculture et l'AMNA et sont donc mentionnées dans les déclarations ministérielles, mais le temps accordé à ces questions au niveau le plus élevé n'est jamais comparable à celui dédiés aux deux autres piliers. Certains considèrent que l'absence de frictions dans ces négociations peut être attribuée au manque presque complet de substance réelle au niveau commercial. Il se pourrait aussi que cela soit dû au fait que les négociations sur les services sont relativement récentes et que la flexibilité accordée par la structure de l'AGCS permet une marge de négociation avant que les pays ne commencent à s'engager au-delà de leurs cadres juridiques existants. Une autre explication possible est que peu de pays ont effectivement pris conscience des gains potentiels qu'ils pourraient tirer de la libéralisation des services et que c'est pour cette raison qu'ils ne se sont pas lancés dans ce domaine avec la même ambition que pour les deux autres piliers.

Leçons tirées de l'expérience des négociations sur les services pour les négociateurs des pays en développement

Il y a plusieurs leçons à tirer de ce chapitre sur la participation des pays en développement dans les négociations sur les services. La première est qu'un nombre grandissant de pays en développement réalisent que les négociations sur les services peuvent être avantageuses pour eux. Les avantages qui peuvent découler des transferts de technologie dans certains modes de fourniture de services dotés d'une politique nationale adéquate, ainsi que de l'accès à de plus amples secteurs de services sont indéniables. Cependant, avant de s'engager à ouvrir des marchés, il faut avoir une vue claire sur le cadre juridique et réglementaire qui doit être mis en place. Il serait erroné de sacrifier les avantages potentiels de la libéralisation avec l'excuse que c'est dans le but de préserver une marge de manœuvre politique, comme si les deux étaient incompatibles, mais il serait aussi dommageable de se lancer à corps perdu dans des négociations sur les services sans avoir une bonne idée des intérêts offensifs et défensifs du pays qu'on représente.

Un deuxième enseignement que l'on peut tirer est que pour mieux participer dans les négociations commerciales multilatérales les pays en développement devraient d'abord se pencher sur leurs conditions internes et coordonner leurs différents groupes d'intérêts : indépendamment du pouvoir de marchandage individuel d'un pays c'est la bonne connaissance des forces et des faiblesses de leurs fournisseurs de services qui leur

permettront d'éviter les erreurs d'appréciation. Cela est particulièrement vrai pour les pays dont les ressources humaines et financières sont limitées au point qu'ils doivent faire des choix très rationnels et ciblés pour leur participation dans des réunions multilatérales et dans des négociations bilatérales, plurilatérales ou multilatérales. La nécessité d'entreprendre des études nationales permettant d'identifier les forces et les faiblesses au niveau des secteurs et des modes de fourniture est évidente et pour cela la participation des agences gouvernementales adéquates dans ces études est fondamentale. Il existe deux défis pour les pays en développement se préparant à s'engager dans des négociations multilatérales. Le premier consiste à établir un interlocuteur avec les industries de services, afin d'être bien informé des développements avant, pendant et après toute négociation. Les coalitions d'industries nationales des services sont un instrument essentiel pour centrer la conduite des négociations par les pays en développement. Le second consiste à améliorer les statistiques sur le commerce des services. Des données complètes, fiables et suffisamment détaillées dans le domaine des services permettraient aux pays en développement de disposer d'un instrument analytique essentiel pour évaluer les effets de la libéralisation et d'identifier les menaces et les opportunités.

Une leçon finale concerne la capacité des pays en développement d'utiliser des coalitions de pays comme moyen d'accroître leur pouvoir de marchandage. Ce chapitre a présenté des exemples de pays en développement mettant en avant leurs propositions de manière groupée afin d'avoir un soutien accru dans leur préparation et dans la défense de leurs positions. Une section entière de ce manuel est dédiée à l'étude détaillée de cette question, mais il est utile de souligner l'importance des groupes de pays pour introduire dans de meilleures conditions les intérêts spécifiques des pays en développement dans le programme de négociations. Dans les négociations sur les services, des coalitions informelles et *ad hoc* de pays sont peut être plus couramment utilisées pour débattre des questions spécifiques que des coalitions formelles et rigides.

Notes finales

- 1 Saéz, S. (ed.) 2009. Trade in Services Negotiations: A Guide for the Developing Countries, Banque mondiale, page 2.
- 2 Feketekuty, G. 2000 « Improving the Architecture of the General Agreement on Trade in Services” in Stephenson (ed.) Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform. Page 20.
- 3 Présentation au cours d’une Session interactive avec les médias régionaux CNUCED-Inde, du 14 décembre 2005. Voir <http://www.unctadindia.org/>
- 4 Les Etats-Unis avaient tenté d’inclure le commerce des services une première fois lors de la Réunion ministérielle du GATT de novembre 1982, mais l’initiative avait échoué à cause du manque de soutien de la part de l’UE et des pays en développement.
- 5 UNCTAD/PNUD/SECOFI Mexico : Una economía de servicios. 1991, p. xxvii.
- 6 Mattoo, A., Stern, R.M., and Zanini, G. (eds.) 2007. A Handbook of International Trade in Services. Oxford University Press, page 589.
- 7 Cela découle du fait qu’à la conclusion du Cycle d’Uruguay il y avait quatre secteurs sur lesquels les Membres ont décidé de poursuivre les négociations pour obtenir un niveau plus poussé d’engagements. Les « négociations prolongées » concernaient le mouvement des personnes physiques, les services de transport maritime, les services de télécommunications et les services financiers. Pour tous, excepté pour le transport maritime, des engagements supplémentaires furent pris, incorporés aux listes finales du Cycle d’Uruguay au moyen d’addendas, et formalisés par des protocoles. En ce qui concerne les services de transport maritime, les négociations furent suspendues jusqu’au Cycle suivant, n’ayant jamais été conclues formellement, ce qui a permis aux Membres d’introduire des exemptions au traitement NPF uniquement dans ce secteur au cours de l’actuel Cycle de Doha.
- 8 Il faut noter qu’un dispositif similaire autorisant les accords d’intégration économique existe déjà à l’Article XXIV du GATT. Cependant, dans le cas de l’AGCS, les pays en développement ne disposent pas de la flexibilité existant sous le GATT en vertu de la clause dite d’habilitation. Une telle clause fut une des propositions soumises par l’Inde à la Conférence ministérielle de Montréal qui dut être abandonnée pour parvenir à un accord lors de la négociation du projet d’AGCS.
- 9 Le débat sur les listes positives et négatives pour les négociations sur les services est un vieux débat qui est maintenant dépassé à notre avis. Dans les négociations plus récentes, les délégations ont adopté une série d’approches mixtes et en termes de niveau d’ambition, ce qui importe c’est la liste des engagements ou des réserves, qui permet de savoir clairement ce que les pays sont prêts à accepter comme engagements, plutôt que l’approche des listes.
- 10 Une des flexibilités offertes par l’AGCS à ses membres, c’est la possibilité de consolider un niveau d’engagement qui ne reflète pas nécessairement le niveau d’ouverture inclus dans la législation actuelle. En clair, le négociateur a la possibilité d’établir un niveau d’engagement lui offrant une marge de négociation, même sans que cela implique un amendement législatif.
- 11 Document GATS, S/L/92 du 28 mars 2001.
- 12 Durant la négociation du texte de l’AGCS, la discussion a porté sur les critères de définition des services. La solution de ce problème complexe a été trouvée en établissant le moyen ou « Mode » par lequel un service donné était fourni, selon que c’est le fournisseur ou le consommateur d’un service qui se déplace et de quelle manière. Ainsi, quatre modes avaient

été déterminés : la fourniture transfrontalière (mode 1) ; la consommation à l'étranger (mode 2) ; la présence commerciale (mode 3) et la présence de personnes physiques (mode 4).

- 13 Pour une description complète des cas, voir le site Web de l'OMC : http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/find_dispu_cases_f.htm#results
- 14 Mattoo, A. et Payton, L. (eds.), 2007. *Services Trade and Development: The Experience of Zambia*, Banque mondiale, page 4.
- 15 Adlung, R. 2000 « Services Trade Liberalization from Developed and Developing Country Perspectives », in Sauvé, P. and Stern, R. (eds.) *GATS 2000. New directions in services trade liberalization*, Brookings Institution Press, page 112.
- 16 Karsenty, G. 2000. « Assessing Trade in Services by Mode of Supply », in Sauvé, P. and Stern, R. (eds.) *GATS 2000. New directions in services trade liberalization*, Brookings Institution Press, page 33.
- 17 Document GATS, S/L/93 du 29 mars 2001.
- 18 Document GATS, S/CSS/W/44 du 29 janvier 2001.
- 19 Document GATS, S/CSS/W/114 du 9 octobre 2001, soumis par Cuba, la Rép. dominicaine, Haïti, l'Inde, le Kenya, l'Ouganda, le Pakistan, le Pérou, le Venezuela et le Zimbabwe.
- 20 Document GATS, S/CSS/W/31 du 6 décembre 2001, soumis par Cuba, l'Ouganda, le Pakistan, Sénégal, Sri Lanka, Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.
- 21 Voir documents GATS, S/CSS/W/7 du 4 octobre 2000, soumis par Maurice au nom du Groupe africain et S/CSS/W/13 du 24 novembre 2000, soumis par l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, Cuba, l'Equateur, Rép. Dominicaine, El Salvador, Honduras, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique, le Nicaragua, le Pakistan, Panama, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, le Sri Lanka, la Thaïlande, l'Uruguay et le Venezuela.
- 22 Le mandat des règles de l'AGCS se réfère aux Mesures de sauvegarde d'urgence (MSU) à l'article X de l'AGCS ; aux Marchés publics (Article XIII) ; et aux Subventions (Article XV).
- 23 Document AGCS TN/S/34 du 28 juillet 2008.

5

Facilitation des échanges – Vers un résultat gagnant- gagnant des négociations

Manzoor Ahmad

Ex- Ambassadeur du Pakistan à l'OMC

Introduction et origines

La Facilitation des échanges est le seul domaine ayant survécu aux quatre « questions de Singapour » (les trois autres concernent la politique de la concurrence, l'investissement et la transparence des marchés publics) retenues pour les travaux futurs lors de la première Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996. Le récit de l'évolution des négociations, des groupes et des alliances entre pays, leurs positions initiales et les compromis acceptés constitue une étude de cas intéressante.

Bien que la Conférence ministérielle de Singapour soit considérée comme le point de départ des négociations sur un nouvel accord, la Facilitation des échanges n'est pas étrangère à l'OMC. Aussi loin qu'en 1947, l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), qui a précédé l'OMC, comportait de nombreuses dispositions concernant la transparence et l'harmonisation des règles et des procédures du commerce international : celles-ci constituent le fondement du GATT 1994. A part les Articles V, VIII et X du GATT (auxquels il est fait référence ci-dessous), d'autres exemples concernent les Accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC), les licences à l'importation et la valeur en douane.

A la suite de la Conférence de Singapour, un processus exploratoire fut engagé. Il s'agissait principalement de collecter les informations pertinentes auprès des organismes nationaux et internationaux concernés. Au cours de la Phase initiale, les pays développés ont joué un rôle plus actif en partageant leurs expériences et offrant des experts dans des séminaires et des groupes de travail pour clarifier les concepts et expliquer les raisons pour lesquelles ces questions devaient faire partie du programme de travail de l'OMC. Les pays en développement n'étaient pas convaincus à l'époque de la nécessité d'ouvrir des négociations sur ces questions alors qu'ils étaient encore occupés à mettre en œuvre leurs engagements au titre du Cycle d'Uruguay.

Lorsque l'agenda et le plan de travail de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999 étaient en train d'être finalisés, la Facilitation des échanges et les autres questions de Singapour devinrent surtout des questions Nord-Sud. Alors que les pays développés considéraient que les travaux exploratoires justifiaient le lancement de négociations sur tous ces sujets dans le Cycle de Doha, les pays en développement n'en étaient pas convaincus et estimaient que de plus amples travaux préparatoires seraient nécessaires.

Etant donné qu'aucune décision ne fut prise à Seattle sur le lancement du nouveau Cycle, les questions de Singapour restèrent sans réponse, y compris pour le lancement de négociations sur la Facilitation des échanges. Il y eut pourtant une avancée importante. Alors que les discussions au cours de la phase exploratoire étaient centrées sur une vaste liste de questions relatives à la facilitation des échanges, il fut convenu lors de la Conférence de s'accorder sur l'étendue (réduite) des négociations sur la facilitation des échanges. Le projet de déclaration indiquait précisément que :

Les négociations auront pour objectif de maximiser la transparence, accélérer le dédouanement des marchandises en limitant, simplifiant et selon les besoins, modernisant et harmonisant les documents requis, les procédures et formalités transfrontalières. Dans cette optique, les négociations incluront aussi l'élaboration de mesures spécifiques visant à faciliter l'application des Articles V, VIII et X du GATT 1994 et selon les besoins, elles compléteront et étendront l'application des dispositions contenues dans d'autres Accords appropriés de l'OMC.

Bien que ce projet d'accord et les convergences de vues n'aient pas été formellement approuvés, les discussions à partir de 1999 se sont concentrées sur les trois paragraphes mentionnés ci-dessus.

Au cours des deux années suivantes, y compris dans la période préparatoire de la Quatrième Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, au Qatar, en 2001, de nombreux efforts visant à inclure les questions de Singapour, y compris la facilitation des échanges, dans l'Ordre du jour des futures négociations multilatérales furent entrepris sans succès. Il n'y eut pas de consensus, mais tout de même un texte de compromis fut adopté, comme suit :

Des négociations auront lieu après la Cinquième session de la Conférence ministérielle sur la base d'une décision, qui sera prise par consensus explicite, à cette session sur les modalités de négociations. Jusqu'à la Cinquième session, le Conseil du commerce des marchandises (CCM) examinera et, selon qu'il sera approprié, clarifiera et améliorera les aspects pertinents des Articles V, VIII et X du GATT de 1994 et identifiera les besoins et les priorités des Membres, en particulier des pays en développement et des PMA en matière de facilitation des échanges. Nous nous engageons à faire en sorte qu'une assistance technique et un soutien pour le renforcement des capacités adéquats soient fournis dans ce domaine.¹

Au cours de la période entre les Conférences ministérielles de Doha (2001) et Cancun (2003), les discussions se sont poursuivies sur deux voies distinctes au Conseil du commerce des marchandises. D'une part les membres ont poursuivi leurs discussions sur la substance d'un possible cadre des modalités et de l'autre les délibérations se sont

focalisées sur les aspects politiques relatifs aux décisions qui devraient être adoptées lors de la Cinquième Conférence ministérielle.

Les discussions sur les points de substance ont continué à se concentrer sur les moyens d'améliorer et de clarifier les Articles V, VIII et X du GATT ; sur les besoins et les priorités pour faciliter les échanges et les efforts consentis par les membres donateurs, par l'OMC et par les autres organisations internationales.

En ce qui concerne les aspects politiques, deux points de vue opposés se sont manifestés. Alors que les pays en développement soutenaient que, conformément à la Déclaration de Doha des négociations ne pouvaient pas débiter aussi longtemps que les membres se s'étaient pas mis d'accord de manière explicite sur les modalités de négociation, les pays développés étaient d'avis qu'un consensus préalable n'était nécessaire que sur les modalités des négociations mais pas pour l'ouverture de celles-ci.

Au cours de l'été relativement chaud de 2003, les négociateurs se sont retrouvés confinés dans plusieurs salles dans l'espoir de faire avancer les travaux. Cependant, les positions étaient très éloignées les unes des autres. Le Président du Conseil général prépara des projets de textes sous sa propre responsabilité en vue de la prochaine Conférence ministérielle de Cancun. Les questions de Singapour furent traitées selon une approche « ça passe ou ça casse », les intéressés, surtout l'Union européenne insistant que les quatre questions de Singapour faisaient partie d'un paquet unique. Cette approche du « tout ou rien » fit que de nombreux pays en développement refusèrent toute concession, même d'accepter d'inclure dans les négociations de Doha des questions relativement plus faciles comme la facilitation des échanges. Bien que vers la fin de la Conférence (le 14 septembre) l'UE indiqua finalement qu'elle pourrait exclure la concurrence et l'investissement de l'ordre du jour de Doha, cette concession parvint trop tard. Sans compter qu'à ce moment là il n'était plus clair si les autres questions étaient encore d'actualité ; par conséquent les pays en développement rejetèrent cette concession de dernière minute. Nombreux sont ceux qui étaient d'avis que si la Conférence n'avait pas été clôturée si soudainement, un consensus aurait pu être dégagé pour inclure la facilitation des échanges dans le Programme de Doha pour le développement (PDD).

L'échange de blâmes et de reproches qui suivit l'échec de Cancun ne dura pas longtemps. L'impasse fut levée en décembre 2003, lorsque le Bangladesh, au nom des PMA et soutenu par 15 autres pays en développement y compris la Chine et l'Inde, soumit un document² indiquant qu'ils étaient intéressés à discuter de la facilitation des échanges à condition que les autres questions de Singapour soient abandonnées. Le document indiquait également la direction à suivre pour les futures négociations en ce domaine. Vu que pratiquement un tiers des membres de l'OMC, y compris presque tous les pays en développement qui jusqu'alors s'étaient montrés très réservés à propos des questions de Singapour étaient d'accord d'entrer en matière sur la facilitation des échanges, l'établissement d'un consensus à ce sujet s'en est trouvé facilité.

Lorsqu'il devint évident que l'inclusion de la facilitation des échanges dans le PDD était imminente, les stratégies de négociation se mirent à changer. Cette nouvelle phase nécessitait une mise en commun des expertises de négociation et la création de nouvelles alliances. Une des premières mesures prises par plusieurs pays fut de former une coalition

entre ceux qui partageaient la même opinion. Début 2004, 19 pays, soit le Bangladesh, le Botswana, la Chine, Cuba, l’Egypte, l’Inde, l’Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, la Malaisie, Maurice, le Nigeria, les Philippines, la Tanzanie, Trinidad et Tobago, l’Ouganda, le Venezuela, la Zambie et le Zimbabwe s’associèrent pour créer une alliance connue sous le nom de « Core Group ». Le Groupe africain et le Groupe des PMA alignèrent aussi souvent leurs positions à celle de ce Groupe. De toute manière nombre de leurs membres faisaient partie de cette coalition. Un nombre important d’autres pays en développement ne faisant pas officiellement partie de ce Groupe soutenait souvent ses positions sur de nombreuses questions clés. En premier lieu il s’agissait de certains pays d’Amérique latine, comme l’Argentine, le Brésil, El Salvador, le Mexique, le Nicaragua, le Pérou et l’Uruguay et certains pays d’Asie, comme le Pakistan et le Sri Lanka.

Cette coalition joua un rôle majeur dans l’élaboration de l’ordre du jour des négociations sur la facilitation des échanges depuis sa création. Elle s’opposa avec succès aux arguments de l’alliance des pays développés (et même de certains pays en développement) connue comme le Groupe Colorado, actif dès 1999. Ce Groupe, aussi appelé « Groupe des amis de la facilitation des échanges », incluait l’Australie, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l’Union européenne, Hong Kong, la Chine, la Hongrie, le Japon, la Corée, le Maroc, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Paraguay, Singapour, la Suisse et les Etats-Unis.

Lorsque les négociations concernant l’élaboration des modalités démarrèrent en 2004, les pays en développement et en particulier les PMA demandèrent des dispositions claires sur la portée des négociations ; la nature des nouveaux engagements ; l’étendue du traitement spécial et différencié (TSD) et l’existence d’une assistance technique et d’une formation des capacités, incluant une assistance financière pour la mise en œuvre des nouveaux engagements. Ils insistèrent pour que la portée des négociations soit limitée à clarifier et améliorer les aspects pertinents des Articles V (liberté de transit), VIII (Commissions et formalités concernant les importations et les exportations) et X (la publication et l’administration des règles commerciales) du GATT de 1994. Ils demandèrent aussi que toute nouvelle réglementation liée à la facilitation des échanges s’accompagne d’un support généreux en assistance technique et financière. De même, et compte tenu de l’expérience du passé des pays en développement au sujet de certaines dispositions sur le TSD contenues dans les accords du Cycle d’Uruguay, ils insistèrent pour que les dispositions relatives au TSD dans le domaine de la facilitation des échanges soient liées à leurs capacités de mise en œuvre et ne consistent pas uniquement en l’octroi de délais de transition plus longs. En fait, les pays en développement ne devraient pas être obligés d’accepter de nouveaux engagements sans qu’on leur octroie l’assistance nécessaire pour leur permettre de mettre en œuvre ces engagements.

Les pays développés hésitaient à accepter la plupart de ces requêtes, mais les pays en développement, en particulier le Groupe africain et les PMA refusèrent d’accepter des compromis aussi longtemps que la majeure partie de leurs requêtes principales ne furent pas acceptées dans le projet de modalités. Ces modalités étaient incluses à l’Annexe D³ du paquet de propositions sur le Cycle de Doha adopté par le Conseil général de l’OMC le 1^{er} août 2004. Les modalités comprenaient 10 paragraphes, pouvant être regroupés en trois catégories principales :

a-) **La portée des négociations**- Le paragraphe 1^{er} limite la portée à la clarification et l'amélioration des aspects pertinents des Articles V, VIII et X du GATT de 1994 ;

b-) **Le TSD**- Couvert par les paragraphes 2 et 3 sur les modalités, ces deux dispositions ne limitent pas le TSD à des délais de transition plus longs, mais le lient aux capacités de mise en œuvre par les pays en développement et les PMA.

c-) **L'assistance technique et le développement des capacités** – ces dispositions se trouvent dans les paragraphes 4 à 8 et ont pour objet l'identification des besoins et des priorités de la facilitation des échanges, ainsi que du soutien et de l'assistance en faveur des pays en développement au cours des négociations et pour la mise en œuvre des engagements acceptés par ceux-ci. Afin de rendre plus efficace l'assistance technique et le développement des capacités, les organisations internationales pertinentes en ce domaine, comme le FMI, l'OCDE, la CNUCED, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et la Banque Mondiale ont été invitées à collaborer dans ce but.

Alors que les modalités ont précisé la feuille de route pour les négociations, il y eut des différences d'interprétation de plusieurs clauses contenues à l'Annexe D. Au début, les principales divergences de vues concernaient la portée des négociations ; s'il fallait négocier un nouvel accord détaillé ou si les négociations devraient s'attacher à clarifier les Articles V, VIII et X du GATT. D'autres questions importantes concernaient la spécificité du TSD pour les pays en développement et si l'assistance technique impliquait aussi des engagements financiers contraignants.

Parallèlement aux travaux de l'OMC, d'autres organisations internationales, groupes de réflexion et institutions académiques poursuivaient des travaux sur le même sujet. Leur objectif était de clarifier certains aspects des négociations et de trouver la meilleure manière de rapprocher les positions pour jeter les fondations de règles révisées qui soient faciles à appliquer sans imposer une charge indue sur les pays en développement.

Faisant suite à la décision de Conseil général de juillet 2004, le Comité des négociations commerciales créa un nouveau Groupe de négociation sur la facilitation des échanges (GNFE) le 12 octobre 2004. D'intenses consultations eurent lieu pour choisir le président de ce Groupe. Le « Core Group » choisit son coordinateur, en la personne de l'Ambassadeur Jacob Muhamad Noor de Malaisie. Cependant, les « Amis de la facilitation des échanges » étaient d'avis que la présidence ne devrait pas revenir au coordinateur d'un groupe spécifique. Toutefois, le « Core Group » insista et finit par avoir gain de cause. L'Ambassadeur Noor fut élu premier président de ce Groupe et cette élection mit en lumière l'influence des pays en développement et en particulier du « Core Group » dans ce domaine.

Le Groupe de négociations sur la facilitation des échanges commença ses travaux le 15 novembre 2004 et au cours de sa première année d'existence il eut à examiner quelque 60 propositions soumises par des délégations représentant l'ensemble des pays membres de l'OMC.

Principales propositions soumises par les pays en développement

Les propositions sont groupées comme suit, afin de souligner leur évolution :

- a) Les propositions de première génération : soumises en 2005, elles étaient surtout motivées par des demandes de clarification.
- b) Les propositions de deuxième génération : soumises dans la première moitié de 2006, ces propositions étaient soit des versions révisées de soumissions antérieures soit des propositions consolidées dans des documents uniques ou soutenues par des groupes élargis de membres de l'OMC.
- c) Les propositions de troisième génération : ce sont celles qui ont été élaborées après juin 2006 ; elles comportent des textes élaborés sous forme juridique et sont encore sur la table des négociations.

Les propositions de première génération étaient initialement soumises par les pays développés et par les économies nouvellement avancées. En réponse, les pays en développement demandèrent des clarifications et posèrent des questions sur les divers aspects des propositions. Par exemple, dans les notes Job 05/64 et Job 05/84 circulées en avril et en juillet 2005, respectivement, l'Inde, le Kenya et les Philippines au nom du « Core Group » demandèrent un grand nombre de clarifications sur les propositions soumises précédemment. De même, dans sa soumission du 20 mai 2005, l'Égypte posa 28 questions pertinentes émanant des pays en développement concernant les propositions portant sur les Articles VIII et X. À mesure que les négociations avançaient, le rôle des pays en développement a évolué. Ils ne faisaient plus que demander des clarifications mais commençaient aussi à présenter leurs propres propositions.

Une situation inhabituelle pour de telles négociations est que très tôt les différences entre pays en développement et pays développés commencèrent à s'estomper sur de nombreuses questions. La soumission de l'Ouganda et des États-Unis du 21 mars 2005 portant sur l'abolition des émoluments consulaires fut la première de ce type de propositions conjointes.⁴ Elle fut suivie par deux propositions conjointes de pays développés et en développement concernant les procédures de transit : l'une par la Bolivie, la République kirghize, la Mongolie, le Paraguay, la Moldavie et le Japon, et l'autre par le Paraguay et le Rwanda, avec la Suisse.

La proposition conjointe soumise par l'Inde et les États-Unis le 22 juillet 2005⁵ portant sur la mise en place d'un mécanisme multilatéral pratique et précurseur concernant l'échange et l'utilisation de l'information entre membres fut aussi un élément significatif. C'était la première fois dans l'histoire du GATT/OMC que l'Inde et les États-Unis avaient soumis une proposition de négociation commune. Depuis, les communications conjointes entre pays en développement et développés sont devenues courantes.

À mesure que les négociations prenaient de l'ampleur, les soumissions des pays en développement se faisaient plus nombreuses. À la réunion du Groupe de négociation du 2 au 4 mai 2005, ils ont déposé plusieurs soumissions, y compris celles de la Chine et du Pakistan ;⁶ du Pérou ;⁷ et du Rwanda (au nom du Groupe africain).⁸ Ces soumissions visaient à identifier des problèmes spécifiques et à suggérer des moyens pratiques pour améliorer les divers éléments des Articles V, VIII et X du GATT de 1994 et pour en accroître l'efficacité. Ils soulignaient l'importance cruciale d'identifier les besoins et les

priorités nationales et leurs liens avec l'assistance technique, le développement des capacités et le traitement spécial et différencié. Ils préconisaient aussi la nécessité d'entreprendre une analyse plus approfondie de l'interaction entre ces éléments dans de futures disciplines.

Un groupe de pays d'Amérique latine comprenant l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay relevèrent le défi. Leur document TN/TF/W/41 soumis le 2 juin 2005 examina la question de l'interdépendance entre les éléments de l'Annexe D et avança quelques idées préliminaires sur l'approche possible permettant de s'assurer que les pays en développement et les PMA bénéficient pleinement des avantages de la facilitation des échanges et en limitent les coûts. De même, le Pakistan et la Suisse proposèrent des mesures spécifiques le 16 septembre 2005⁹, pour que chaque pays membre entreprenne une évaluation poussée de ses systèmes existants et identifie quelles mesures techniques en cours de négociation ils seraient en mesure de mettre en œuvre et dans quels délais ; que soit établi un mécanisme d'offres d'assistance technique et de formation des capacités et de leur financement par divers canaux ; que le Comité de facilitation des échanges de l'OMC (CFE) devrait entériner les obligations des membres et les engagements concernant l'assistance technique, le développement des capacités et leur financement ; et enfin que les capacités de mise en œuvre soient entérinées au plan international.

Maurice, au nom du Groupe ACP a présenté une soumission importante le 9 novembre 2005.¹⁰ Ce document a été circulé à un moment où les pays développés montraient peu d'empressement pour s'engager à financer l'assistance et s'opposaient à toute tentative d'établir un lien entre l'acceptation des obligations et la capacité de les mettre en œuvre. Dans ce document, les proposant demandaient des gages pour que le développement soit bien le principal objectif de ces négociations. Il demandait en outre que le TSD en faveur des pays en développement et des PMA soit rendu pleinement effectif et opérationnel. D'autres points essentiels de ce document consistaient à demander que la coopération internationale soit encouragée par la fourniture d'une assistance technique et d'un développement des capacités suffisants et efficaces et que l'issue des négociations soit en adéquation avec les besoins de ces pays en termes de marge de manœuvre et de flexibilité. Le document visait également à obtenir l'assurance que les pays en développement ne seraient pas obligés « d'investir dans des projets d'infrastructure dépassant leurs moyens. » Le document demande aussi au secrétariat de l'OMC d'étudier les divers outils de facilitation des échanges, les infrastructures physiques et politiques nécessaires pour les appliquer et les délais requis pour adopter de tels changements réglementaires.

Lors de la présentation du rapport du Groupe de négociation sur la facilitation des échanges à la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005, de sérieuses dissensions virent le jour entre pays en développement et pays développés. Les causes principales concernaient la chronologie des mesures à prendre : fallait-il commencer par évaluer les besoins pour ensuite mettre en œuvre les engagements pris auprès de l'OMC ou vice-versa ? Les pays développés faisaient pression pour négocier des textes alors que les pays africains et les PMA demandaient d'abord des éclaircissements concernant les engagements en matière d'assistance technique et de développement des capacités

(y compris l'assurance de leur financement) avant de se lancer dans la négociation des textes. Finalement un compromis fut trouvé au sujet du programme de travail futur, recommandant que les négociations soient intensifiées afin d'identifier les besoins et les priorités de facilitation des échanges de chacun des membres individuellement ; d'identifier les implications de coûts des mesures et de prévoir au cours des négociations de rendre l'assistance technique et le développement des capacités pleinement opérationnels dans des délais raisonnables. L'assistance technique devrait aussi « être soutenue par un financement assuré » et que le Groupe de négociation, pour remplir tous les aspects de son mandat de négociation, devrait entrer dans une phase d'élaboration de textes précis, car cela rendrait possible la conclusion des négociations dans les temps. Ces recommandations furent acceptées par le Groupe de négociation avant le début de la Conférence et furent adoptées par les Ministres dans l'Annexe E. L'adoption de ces recommandations par la Conférence ministérielle de Hong Kong relança les négociations sur la facilitation des échanges.

Au cours des six premiers mois suivant la conférence ministérielle de Hong Kong, les concepts inclus dans les soumissions antérieures furent révisés et plusieurs propositions similaires ou convergentes furent consolidées dans des documents uniques ou soutenus par des groupes élargis de membres de l'OMC. Comme convenu lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong, les concepts visant à opérationnaliser le TSD ainsi que l'assurance technique et le développement des capacités furent réexaminés en profondeur. Sur la base des travaux antérieurs, deux soumissions très importantes virent le jour au cours du Comité des négociations commerciales du 5 au 7 avril 2006. L'une était présentée au nom d'un groupe de pays d'Amérique latine (le Chili, la République dominicaine, l'Equateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay et l'Uruguay –W81) et l'autre par un groupe de pays d'Asie (la Chine, l'Inde, le Pakistan et le Sri Lanka – W82). Ces propositions reçurent un accueil très favorable de la part des autres membres qui invitèrent les deux groupes à joindre leurs forces pour faire avancer le dossier. Plusieurs membres développés, dont le Canada, l'Union européenne, le Japon et la Norvège proposèrent leur aide. Cela fut un autre événement majeur dans les négociations, car il vit des pays développés se joindre aux propositions des pays en développement. Ce mouvement fut à l'origine de la proposition (W137) qui est à la base du texte proposé à l'heure actuelle. Ce texte conjoint de pays en développement et de pays développés encouragea le « Core Group » des pays en développement à soumettre leur propre proposition (W142 et W147). Ces deux propositions ont établi le cadre du TSD et de l'assistance technique et du développement des capacités. Cela encouragea aussi les pays en développement à se joindre à l'élaboration de textes de négociation, ou propositions de troisième génération.

Le Groupe africain participa également pleinement dans ce processus en soumettant des propositions. Le 9 mai 2006, la délégation du Bénin, au nom du Groupe africain, fit circuler une soumission¹¹ détaillée mais ciblée, intitulée « Mise en œuvre des mandats concernant l'assistance technique et le renforcement des capacités ainsi que le traitement spécial et différencié (TSD) énoncés à l'Annexe D du cadre de juillet 2004 ». Le Groupe y proposait un ensemble complet d'éléments d'assistance technique et de renforcement des capacités, ainsi que de TSD, pour inclusion dans l'accord final sur la facilitation aux échanges. Cette liste préconisait : d'établir un diagnostic clair et précis de la situation actuelle dans chacun des pays concernés ; concevoir des programmes d'assistance

technique et de renforcement des capacités bien ciblés ; s'assurer que les divers volets des programmes en question se renforcent mutuellement ; établir des points de repère pour s'assurer que toutes les dispositions nécessaires sont prises pour obtenir les avantages escomptés ; et un soutien et assistance pendant les négociations sur la facilitation des échanges. Le document spécifiait en outre les éléments qui devraient être inclus au TSD et comment la flexibilité devrait être maintenue.

L'été 2006 fut une sombre période pour les négociations du Cycle de Doha dans son ensemble. Il sembla que les négociations qui avaient été maintenues artificiellement en vie depuis quelques mois finirent par s'effondrer lorsque les ministres du G-6, (Australie, Brésil, Etats-Unis, Japon, Inde et Union européenne) échouèrent dans leur tentative de faire avancer les travaux et que Pascal Lamy, le Directeur général de l'OMC décida de suspendre les négociations pour un temps. De nombreux ministres et d'autres commentateurs déclarèrent que le Cycle de Doha était fini et annoncèrent leur intention de rechercher à négocier des accords commerciaux régionaux et bilatéraux. A cette époque, Messieurs Kamal Nath (le ministre du Commerce indien) et Peter Mandelson (le représentant au Commerce européen) firent paraître une lettre conjointe dans l'International Herald Tribune du 5 juillet 2006, intitulée « Doha Round : il ne s'agit pas seulement du contenu des échanges, mais de la manière de les échanger ». Cette lettre ouverte démontrait que le Cycle de Doha était plus qu'une discussion sur l'accès aux marchés et soulignait les avantages d'un nouvel accord sur la facilitation des échanges. Les auteurs y soulignaient que « les efforts visant à mettre à jour le recueil des règles du commerce multilatéral sont en bonne voie et doivent être au centre de l'Accord final de Doha. Si le système commercial multilatéral représente la chambre des machines de l'économie mondiale, les règles sur la facilitation des échanges représentent l'huile qui fait tourner les moteurs. » Il ne fait aucun doute que cette lettre ouverte a remis du baume au cœur des négociateurs sur la facilitation des échanges alors que les avancées étaient rares dans les autres domaines.

Notant les progrès accomplis dans le domaine de la facilitation des échanges au cours des années 2007 à 2009, et le fait que les autres domaines étaient dans l'impasse, des voix se firent entendre, pour suggérer qu'un accord sur la facilitation des échanges pourrait être obtenu isolément des autres domaines comme l'agriculture et l'AMNA. Il ne fait pas de doute que ces progrès étaient dus au fait que les délégations des pays en développement, malgré leurs effectifs limités, n'avaient jamais fait preuve de fatigue ou de manque d'intérêt sur ce sujet de négociation. En outre, le soutien financier généreux de la part de certains pays développés comme la Norvège et d'autres rendait possible la participation régulière à ces réunions de délégations en provenance des capitales des pays en développement.

Les progrès obtenus au cours de cette période encouragèrent de nombreuses délégations à proposer l'élaboration d'un texte du président, dans lequel les différentes propositions de textes pourraient être consolidées. Malgré un large soutien pour cette proposition, les travaux furent retardés pour un temps à cause des réticences des Etats-Unis. Finalement la délégation américaine se montra plus flexible sur cette question et un Projet de texte de négociation consolidé fut présenté en décembre 2009 dans le document TN/TF/W/165. Ce texte marque un grand pas en avant dans l'élaboration d'un accord sur la facilitation des échanges.

Toute l'année 2010 fut nécessaire pour réviser les dispositions contenues dans le Projet de texte et pour lui conférer autant que possible des termes juridiques. Dès le début ce texte fut considéré comme un texte favorable à son utilisateur, mais pas forcément favorable à la lecture. Si le nombre de crochets (indiquant les parties du texte qui n'étaient pas acceptables par tous) devait être considéré comme un indicateur utile des progrès restant à accomplir, on pourrait facilement conclure qu'aucun progrès n'avait été accompli en 2010. Lorsqu'au cours d'une réunion certains crochets venaient à être effacés, un nombre égal ou même supérieur de nouveaux crochets venait alourdir le texte. Après chaque réunion le secrétariat de l'OMC publiait un texte révisé du Projet consolidé et à la fin de 2010 six révisions avaient déjà été mises à jour par l'OMC.

Deux leçons peuvent être tirées de la période menant à la publication du Projet de texte consolidé des négociations et de ses révisions subséquentes. Premièrement les négociations en séances plénières (réunions du groupe au complet) n'étaient pas efficaces comme moyen de révision des textes. Dès qu'une délégation proposait de réviser ou de remplacer une phrase, les autres délégations s'empressaient de remettre en question les termes utilisés et de faire valoir leur position nationale. C'est précisément la raison pour laquelle malgré le nombre élevé de réunions en 2010 aucun progrès ne fut accompli.

Un deuxième frein à tout progrès des discussions, qui a contribué à faire dérailler les négociations, était lié à la nécessité d'assurer une assistance financière dans le domaine du TSD. Les pays en développement et les PMA cherchaient à faire inscrire des dispositions garantissant un engagement « pratique » de la part des pays développés, assurant l'octroi d'une assistance technique couverte par un financement assuré, conformément à l'accord de Hong Kong. Les membres en développement et les PMA étaient conscients du fait que les institutions financières internationales (IFI) n'étant pas membres de l'OMC, ne pouvaient pas être obligées à devenir parties prenantes à des engagements contraignants, même si elles étaient mentionnées à l'Annexe D. Les contributions des IFI seront donc volontaires ou issues d'accords de financement bilatéraux.

Une proposition des Etats-Unis fut spécialement critiquée par de nombreux membres parce qu'elle semblait faire marche-arrière par rapport à l'engagement explicite décidé à Hong Kong. Cette proposition a gravement altéré l'élan des négociations. De nombreux pays en développement, semble-t-il par réaction, ont suggéré de changer les termes contraignants (doit) en termes de meilleurs efforts (devrait) sans même se rendre compte qu'un tel changement ne serait probablement pas dans leur propre intérêt.

Vers la fin 2010 la situation s'est améliorée et les membres ont réalisé que pour réviser le texte de manière appropriée, il fallait développer une procédure de travail en petits groupes concentrés sur des questions spécifiques. Cela s'est traduit par la mise en place de 12 facilitateurs chargés d'organiser des réunions informelles destinées à « nettoyer » le texte dans des domaines respectifs (articles du Projet de texte de négociation consolidé). Cela semble être en passe de réussir. Il est largement prévu qu'un texte consensuel du président pourra être adopté dans les prochains mois.

Il reste cependant certaines questions en suspens sur lesquelles les membres sont encore largement divisés. L'une d'entre elles concerne la portée de la coopération entre les douanes et entre les douanes et les autres administrations sur la facilitation des échanges et le respect des règles douanières. Etant donné le temps alloué à ces sujets dans les négociations et le fait qu'elles ont une très forte dimension Nord-Sud, un résumé de ces questions et des propositions actuellement en vigueur à ce sujet au sein du Groupe de négociation sur la facilitation des échanges est proposé ci-dessous.

La coopération entre les douanes

La question fondamentale concernant la coopération inter-douanière concerne le niveau d'échange d'informations destiné à combattre la fraude qui devrait faire partie d'un accord éventuel. La plupart des pays en développement voudraient voir adopter un mécanisme par lequel les administrations douanières pourraient demander l'assistance de leurs homologues pour obtenir tous les éléments d'information contenus dans les documents d'importation et d'exportation. Les tenants de cette proposition considèrent qu'un tel mécanisme faciliterait la tâche des administrations douanières dans leurs efforts visant à combattre la fraude systématique dont les douanes sont victimes.

Dans le même temps, la plupart des pays développés préfèrent accorder aux administrations des pays exportateurs une totale discrétion quant aux informations qu'elles refuseraient de transmettre par choix propre ou par obligation de respecter d'éventuelles interdictions légales. Ces membres considèrent que l'échange automatique d'informations sur des transactions individuelles représenteraient une charge administrative.

Deux propositions sont actuellement à l'étude auprès du Groupe de négociation : l'une déposée par l'Inde¹² et l'autre par le Canada.¹³ La proposition indienne (fortement soutenue par le Brésil, le Sri Lanka et l'Afrique du Sud) cherche à établir un mécanisme d'échange spécifique d'informations sur demande dans les cas où l'administration a de bonnes raisons de douter de la véracité de la déclaration en douane de l'importateur ou de l'exportateur. Ces informations spécifiques concerneraient des questions comme la valeur en douane, la classification SH (Système harmonisé de description des produits et de leur codification), la description complète et correcte, la quantité exacte et l'origine véridique des marchandises.

La proposition canadienne, quant à elle, répondrait à certaines de ces demandes (par exemple en ce qui concerne la valeur en douane des marchandises importées), en rendant possible une requête pour obtenir l'assistance de la part du membre exportateur dans des conditions convenues mutuellement, lorsque les douanes du pays importateur ont de bonnes raisons de douter de la véracité des déclarations de l'importateur. Toutefois, cela serait mitigé par certaines conditions rigoureuses. Par exemple, avant de requérir des informations, la partie demanderesse devrait pleinement justifier sa requête, en fournissant un résumé des raisons pour lesquelles elle doute de la véracité de la déclaration en douane ; par ailleurs, le membre requis de fournir des informations ne pourrait y répondre favorablement que si une telle coopération et assistance n'enfreignait pas ses lois et procédures nationales ; et enfin, le nombre de ces requêtes serait plafonné par une limite annuelle, ce nombre maximum étant convenu par avance.

Un autre aspect important des négociations concerne les travaux sur l'évaluation des besoins des pays en développement et des PMA pour qu'ils soient en mesure d'appliquer un éventuel accord. Etant donné que l'accord proposé sur la facilitation des échanges serait unique sous de nombreux aspects et qu'il ne consisterait pas en une clause « égale pour tous », la recherche d'un cadre pour sa mise en œuvre en a été de même. Les engagements seraient conçus de manière à permettre aux pays en développement et aux PMA de maintenir une certaine flexibilité pour engager leurs réformes de facilitation des échanges selon les trois catégories suivantes :

- a) en premier lieu, les réformes pouvant être appliquées immédiatement dès que l'accord sera conclu ;
- b) deuxièmement, celles pour lesquelles l'évaluation des besoins nationaux a conclu que certains délais seraient nécessaires pour pouvoir les mettre en œuvre ; et
- c) troisièmement, celles qui nécessitent non seulement du temps mais aussi de l'assistance technique et du renforcement des capacités pour pouvoir être mises en œuvre de manière satisfaisante.

Pour cette raison, l'OMC en étroite collaboration avec d'autres organisations internationales, en particulier l'Organisation mondiale des douanes et la Banque mondiale, ont commencé leurs travaux sur l'évaluation des besoins nationaux. Dans les phases initiales de cet exercice, des questionnaires ont été distribués auprès des pays en développement et des PMA. Toutefois, cela n'a pas permis d'obtenir des résultats concluants. Les pays en développement n'étaient pas convaincus par le but de cet exercice. Certains considéraient que cet exercice pourrait servir à déterminer le type d'engagements contraignants qu'ils seraient amenés à accepter. Par conséquent, il fut décidé d'élaborer un manuel d'auto-évaluation.¹⁴ Il s'agit de normes et de lignes directrices pour l'évaluation des besoins selon le format utilisé dans les négociations. Cette approche d'auto-évaluation avec l'aide d'experts internationaux et nationaux a donné de meilleurs résultats. A ce jour près de 100 pays se sont portés volontaires et ont procédé à l'évaluation.

Le rôle des pays en développement dans la mise en place de cet ordre du jour

Il s'agit probablement d'une première dans l'histoire du GATT et de l'OMC, où les pays en développement ont joué un rôle aussi central et décisif. Premièrement, ils ont refusé d'accepter les vues des pays développés selon lesquelles les négociations pourraient commencer sans un consensus à cet effet. Ils ont demandé plusieurs gages sur la nature des négociations et les engagements qui pourraient en découler avant d'accepter de se lancer dans ces négociations. Ils se sont aussi assurés que les modalités précisaient clairement que tout engagement nouveau serait accompagné d'une assistance technique et financière ; ils recevraient une assistance non seulement pendant les négociations mais aussi durant la phase de mise en œuvre et ils ne seraient pas obligés d'appliquer de nouveaux engagements aussi longtemps qu'ils n'auraient pas obtenu l'assistance nécessaire pour pouvoir s'y conformer.

Tout en restant fermes dans la défense de leurs intérêts, les pays en développement étaient aussi constructifs. Ils ont contribué à soumettre de nombreuses propositions

bien défendues soit individuellement, soit conjointement avec d'autres pays en développement ou des pays développés.

Jusqu'à maintenant, les pays en développement ont obtenu un succès sans précédent dans ces négociations. Leur approche prudente et graduelle s'est traduite par l'obtention de sauvegardes appropriées pour négocier le TSD et l'assistance technique et financière, après qu'ils eurent réussi à les introduire dans les modalités préalables aux négociations. A mesure que les négociations avançaient, ils se sont assuré que tout ce qui était convenu pourrait être mis en œuvre pendant que les négociations étaient encore en cours.

A ce propos, deux des demandes sont déjà acquises au bénéfice des pays en développement. Premièrement, les pays à bas revenus qui sont normalement empêchés de participer effectivement en raison du coût de leur déplacement à Genève se voient attribuer les moyens de le faire. Deuxièmement, ils ont été assistés par des experts pour réviser leurs pratiques actuelles de facilitation des échanges et pour évaluer leurs besoins pour pouvoir se conformer à de nouveaux engagements.

Les principales différences dans les positions de négociation des pays en développement

Les pays en développement ont des économies très différentes et leurs niveaux de développement et leur géographie sont aussi très différents. Il est donc normal qu'ils aient des besoins différents et des approches différentes envers de nouvelles règles internationales. Un aperçu des différences existant entre les pays en développement sur diverses questions est présenté ci-dessous :

Les marchandises en transit : Alors que les pays enclavés et plusieurs autres pays sont en faveur du traitement national et de la liberté de déplacement pour les marchandises en transit, d'autres se refusent d'aller aussi loin.

Décision anticipée : il existe un consensus sur le concept mais pas sur la portée de ce principe. Etant donné les capacités de ressources humaines nécessaires pour rendre des décisions anticipées sur la valeur en douane, la ristourne ou l'exonération des droits de douane pour les produits réexportés (le drawback), les contingents, etc., de nombreux pays en développement préfèrent donner une portée limitée à cette question, pour l'appliquer à la classification tarifaire des marchandises et aux taux de droits applicables.

La publication des lois commerciales : La pratique actuelle dans plusieurs pays consiste à rendre immédiatement applicable la réglementation, particulièrement celle impliquant des changements de taux d'imposition. Par conséquent ces pays sont réticents à accepter des changements qui rendraient obligatoire le respect de délais suffisants pour permettre aux intéressés d'émettre des commentaires entre la publication et l'entrée en vigueur de nouvelles réglementations.

L'imposition de commissions et de charges : Les pratiques varient d'un pays à l'autre. Il est donc difficile pour de nombreux pays d'accepter la disposition selon laquelle « les commissions et les charges ne seront pas calculées sur une base *ad valorem* ».

L'élimination de la commission consulaire : De nombreux pays préfèrent conserver les commissions consulaires car il s'agit d'une source de revenu. D'autres considèrent en revanche qu'il s'agit là d'un obstacle non tarifaire qui devrait être éliminé.

L'élimination des Sociétés d'inspection pré-embarquement (SIP) : De nombreux pays membres contestent le rôle des SIP, qu'ils accusent de provoquer des retards et de constituer des obstacles au commerce international, alors que d'autres sont nettement favorables à l'utilisation des services de ce type de sociétés d'inspection et de contrôle de la valeur et de la qualité des échanges.

En conclusion

La dynamique des négociations sur la facilitation des échanges a été unique sous de nombreux aspects par rapport à tous les processus de négociation précédents de l'histoire du GATT/OMC et même par rapport aux autres négociations actuelles du PDD. Pour la première fois les pays en développement et en particulier les PMA se sont assurés de connaître les paramètres de ce qui allait être négocié avant de s'engager dans les négociations à proprement parler.

Etant donné que les négociations de l'OMC/GATT durent de nombreuses années, par le passé le résultat final était souvent très différent de ce qui avait été envisagé au départ par les pays en développement, lorsqu'ils avaient accepté de participer aux négociations. Par exemple, à la conclusion du Cycle d'Uruguay, de nombreux pays en développement ont exprimé leur amertume au sujet des ADPIC et des Accords concernant les investissements et liés au commerce, dont la portée finale dépassait de loin ce qui avait été envisagé au début.

C'est la raison pour laquelle au moment de se lancer dans les discussions sur la facilitation des échanges ils ont agi prudemment. Ils se sont assurés au préalable que tout engagement pris au titre de cet Accord serait praticable par eux et n'acceptèrent de prendre de nouveaux engagements qu'en échange de l'assurance d'obtenir de l'assistance technique et même un support financier à cet effet.

Les PMA furent particulièrement vigilants, que ce soit lors de l'Accord Cadre de juillet 2004 ou de la Déclaration ministérielle de Hong Kong en 2005, ou encore pour le Texte consolidé du président. Même les pays privés de ressources et n'ayant pas de représentants permanents à Genève se sont assurés de faire en sorte que les ressources suffisantes leur soient allouées pour pouvoir permettre à leurs représentants de la capitale de participer aux négociations à Genève. En outre, pour la première fois dans l'histoire du GATT/OMC un mécanisme a été mis en place pour permettre aux négociateurs basés à Genève de visiter leurs ports principaux ou leur capitale en compagnie d'experts

internationaux pour se rendre compte des besoins et priorités de leur pays en matière de facilitation des échanges afin de pouvoir évaluer les implications de coût des mesures proposées.

Au cours des précédentes négociations du GATT/OMC, la participation d'autres agences de financement et d'organisations internationales était minime. Pourtant, ces mêmes agences de financement insistèrent par la suite auprès des pays bénéficiaires pour qu'ils appliquent certaines mesures au titre de l'ajustement structurel. En ce qui concerne l'Accord sur la facilitation des échanges, ces organisations avaient été rendues expressément parties-prenantes à l'ensemble des négociations et avaient donc une responsabilité propre dans les programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités convenus. Même le secrétariat de l'OMC était largement impliqué dans ces programmes d'assistance technique, contrairement à l'usage antérieur selon lequel l'OMC n'était pas une agence de développement.

L'Accord proposé sur la facilitation des échanges démontre clairement qu'à condition d'adopter la bonne approche, les pays en développement peuvent poursuivre leurs intérêts avec succès et efficacité.

Au cours des négociations sur la facilitation des échanges, les pays en développement ont adopté une attitude pragmatique et défendu des positions fondées sur leurs intérêts nationaux. Vu la variété de pays en développement, ces positions différaient souvent les unes des autres. Lorsque cela coïncidait avec leurs intérêts, ils se sont montrés prêts à coopérer avec des pays développés. Par le passé une telle collaboration était le plus souvent le résultat de politiques visant à diviser pour régner de la part des pays développés plutôt que la poursuite des intérêts propres des pays en développement. A plus long terme, ces changements mèneront à une approche réellement multilatérale envers les questions du commerce international.

Dans l'ensemble, lorsque les négociations sur la facilitation des échanges seront conclues avec succès, ce sera la première fois dans l'histoire du GATT/OMC qu'un Accord aura pu être conclu sur la base d'une pleine et entière coopération plutôt que par la suite de pressions.

Notes finales

- 1 Déclaration ministérielle de Doha, document OMC WT/MIN(01)/DEC1 du 14 novembre 2001.
- 2 Document OMC WT/GC/W/522 du 12 décembre 2003.
- 3 Annexe D du document OMC WT/L/579 du 2 août 2004.
- 4 Document OMC TN/TF/W/22 du 21 mars 2005.
- 5 Document OMC TN/TF/W/57 du 22 juillet 2005.
- 6 Document OMC TN/TF/W/29 du 28 avril 2005.
- 7 Document OMC TN/TF/W/30 du 27 avril 2005.
- 8 Document OMC TN/TF/W/33 du 28 avril 2005.
- 9 Document OMC TN/TF/W/63 du 19 septembre 2005.
- 10 Document OMC TN/TF/W/73 du 10 novembre 2005.
- 11 Document OMC TN/TF/W/95 du 9 mai 2006.
- 12 Document OMC TN/TF/W/103 du 10 mai 2006.
- 13 Document OMC TN/TF/W/154 du 10 mars 2008.
- 14 Document OMC TN/TF/W/143 et révisions du 12 avril 2007. Groupe de négociation sur la facilitation des échanges - Négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges guide d'auto évaluation – Révision. Préparé par la Banque mondiale, en coopération avec le secrétariat de l'OMC et d'autres Organisations de l'Annexe D.

6

Les ADPIC dans le PDD – Le point de vue personnel d'un négociateur de pays en développement

Guilherme Patriota

*Conseiller spécial du Président pour les Affaires internationales
Ancien Ministre auprès de la Mission du Brésil auprès de l'OMC*

Une affaire de gros sous

Les représentants des pays en développement, que ce soit des diplomates, des juristes ou des responsables du ministère du Commerce, trouveront les négociations sur les droits de propriété intellectuelle (DPI) qui se déroulent à Genève particulièrement difficiles. Ils doivent être au courant des pièges lorsqu'ils négocient un des dossiers les plus délicats et probablement les plus importants du PDD.

L'Accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) comportait une masse critique suffisamment importante pour porter le Cycle d'Uruguay à sa conclusion finale. Il rendait l'« engagement unique » du Cycle d'Uruguay assez attrayant pour les grandes sociétés dépendantes des DPI du monde développé pour qu'elles soutiennent l'adoption du Cycle sous la forme d'un ensemble, en 1994.

Pour certains, c'est l'absence de résultats potentiels dans le domaine de la protection intellectuelle, mis à part les indications géographiques (IG) qui intéressent l'Europe et l'obligation de fournir des indications d'origine requise par les ADPIC (d'intérêt pour de nombreux pays en développement), qui expliquerait la lenteur des progrès des négociations du Cycle de Doha. Selon cette thèse, les plus importants bénéficiaires du droit de la propriété intellectuelle ne seraient pas intéressés par un accord final dans ce cas.

Beaucoup d'entreprises bénéficiaires des DPI ont une forte influence sur la formulation de la politique de leur propre gouvernement. Pour cette raison, on peut supposer que le

Cycle de négociations commerciales multilatérales ne verra pas son aboutissement sans leur consentement.

La grande industrie pharmaceutique dispose de sa propre Mission permanente à Genève à la Place des Nations. Elle est beaucoup plus grande que la plupart des missions des pays en développement et son rôle se limite à contrôler tout ce qui se passe à Genève qui peut toucher de près ou de loin à leur pouvoir sans limites sur l'application légale des DPI.

Il est apparu en de nombreuses circonstances que les membres de cette Mission disposent d'un accès privilégié à l'information.

Un projet de rapport confidentiel de la Commission de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur les droits de propriété intellectuelle, l'innovation et la santé publique (CIPIH) a circulé parmi les membres de la commission passablement annotée avec des amendements et des corrections de texte signés (la source encore visible dans le « suivi des modifications ») par un représentant de la Fédération internationale des producteurs et associations pharmaceutiques (IFPMA) qui bénéficiait de toute évidence d'un accès anticipé au document en question. Le fait que le CIPIH était présidé par un ancien Chef d'Etat n'a de toute évidence pas empêché l'indiscrétion de se produire. Et pourtant d'autres indiscrétions se sont produites peu après sur d'autres documents pourtant marqués confidentiel du Groupe d'experts de l'OMS sur le financement innovant de la recherche et du développement. De tels incidents tendent à être considérés comme anodins. Cependant, ils ont été cités dans les médias spécialisés et donnent une idée du terrain de jeu inéquitable sur lequel les délégations des pays en développement doivent se battre.

Les négociations sur les droits de propriété intellectuelle sont une affaire de gros sous, avec d'énormes implications financières. L'extension mondiale des droits de propriété intellectuelle renforcés par les ADPIC a permis une accélération considérable du flot de redevances allant des PMA du Sud vers les pays riches du Nord.

Abaisser le coût des médicaments essentiels et des soins de santé dans les pays du Sud, y compris la mise sur le marché de produits génériques plus abordables est devenu un défi majeur pour les ministères de la Santé des pays pauvres suite à l'introduction de normes de protection plus strictes en faveur des détenteurs de brevets dans les pays développés.

Les ADPIC ont élargi l'étendue des brevets aux domaines (en rendant les brevets de transformation et de production obligatoires pour tous, riches et pauvres, développés et en développement), et allongé la durée du monopole économique qu'ils procurent à un minimum de 20 ans. En outre, au niveau pratique, un nombre accru de moyens et de procédures visant à prolonger l'application des brevets ont été adoptés. Parmi ceux qui viennent immédiatement à l'esprit et dont la presse a abondamment parlé, on peut citer la perpétuation des brevets, la protection des données de tests, les liens entre brevets, la deuxième utilisation des brevets, les polymorphes, la protection de produits ne présentant pas de caractéristique d'invention, le trucage de la durée des brevets dans

des pays tiers au moyen de brevets dits « pipeline », l'interdiction des importations parallèles, etc.

Les voies parallèles, la recherche d'un forum approprié et le sentier de la moindre résistance

En résumé, les DPI sont très importants pour les grands détenteurs de brevets et la tendance à exiger une protection accrue et des droits plus stricts va se poursuivre. Afin de faire avancer leur objectif, les grands détenteurs de brevets vont automatiquement rechercher le sentier de la moindre résistance envers l'adoption de traités, afin de contourner les limites établies par les mandats de négociation acceptés par les pays en développement, en ignorant si nécessaire la nature spécifique des différents forums de négociation.

Comme peuvent en témoigner les délégations des pays en développement qui se sont égarées hors des sentiers battus de la « sagesse conventionnelle » à l'OMC, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'OMD ou l'OMS, même les grands principes d'éthique diplomatique, de courtoisie et de transparence peuvent se voir bafoués.

S'ils sont chargés de représenter les intérêts de leur pays au Conseil des ADPIC ou s'ils s'engagent dans les discussions interminables du Cycle de Doha sur une question liée aux DPI, les délégués des pays en développement doivent savoir qu'il ne s'agit pas d'une mince affaire.

Pendant qu'ils font face aux efforts des Etats-Unis ou des membres de l'UE cherchant à imposer l'application de règles de propriété intellectuelle dans l'ordre du jour du Conseil des ADPIC, les délégués des pays en développement doivent savoir que le groupe des pays européens et Etats-Unis qui partagent les mêmes vues sont secrètement à l'œuvre en dehors du cadre multilatéral formel, pour faire adopter un Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC ou ACTA en anglais), dont une bonne partie (ou de ce qui en a transpiré) est d'une conformité discutable vis-à-vis des ADPIC et dont aucune partie ne se trouve dans le Programme de travail du Cycle de Doha. En avril 2010, face à la pression des groupes d'action de la société civile d'Australie, du Canada, des Etats-Unis et de l'UE, les pays participants ont rendu public le texte de négociation et en décembre de la même année ils annonçaient la conclusion d'un accord à ce sujet, pour lequel le processus de ratification était ouvert. A la question de savoir si l'ACAC était compatible ou pas avec l'Accord sur les ADPIC, un point de vue édifiant peut être consulté sur le blog Internet du Professeur canadien Michael Geist.

Le Groupe spécial international anti-contrefaçon de produits pharmaceutiques (IMPACT) de l'OMS est une autre initiative dont il faut tenir compte dans ce domaine. Lancé en 2006 par une coalition de grosses sociétés pharmaceutiques, son objectif officiel était de lutter contre toutes les formes de production et de commercialisation de médicaments contrefaits ou ne correspondant pas aux normes. Dans la pratique, cependant, ce groupe sert de base arrière aux représentants des grosses sociétés pharmaceutiques pour s'immiscer directement dans les discussions au sein même de l'OMS (bien que le

groupe IMPACT se présente comme non-membre de l’OMS en tant que tel, mais comme un groupe établi par l’industrie se réunissant au sein de la structure de l’OMS). Les réunions de ce groupe couvrent des sujets concernant la propriété intellectuelle qui sont étrangers au mandat de cette agence spécialisée des Nations Unies. Il y est fait pression par exemple, pour que le terme « contrefaçon » (de médicaments et remèdes) soit interprété de manière plus étendue que dans l’Accord sur les ADPIC, en le définissant comme une violation de marque, et non comme le non-respect d’un brevet. Le groupe a également eu tendance à confondre les médicaments meilleur-marché avec des remèdes ne correspondant pas aux normes, donnant ainsi à croire que les médicaments brevetés plus chers sont « sûrs » et que leurs versions génériques sont « risquées ».

L’expérience d’un délégué de pays en développement montre qu’il faut toujours se tenir au courant des négociations ayant cours parallèlement à l’ordre du jour du DPI, car elles pourraient avoir pour effet de contourner la solidarité plus forte entre pays en développement et leur meilleure maîtrise de la question à Genève¹.

S’occuper de plusieurs forums de négociation en même temps constitue un véritable défi pour les négociateurs des pays en développement et pour leurs missions et gouvernements, qui disposent de ressources plus limitées.

Les pays développés, soutenus par les experts des grosses sociétés en sont conscients et c’est l’une des raisons pour lesquelles ils utilisent de telles tactiques.

Par conséquent, les débats concernant le DPI se tiennent simultanément à l’OMC, à l’OMPI, à l’OMS et à l’OMD ; ainsi qu’au niveau des Accords bilatéraux de libre-échange négociés par les Etats-Unis ou les Accords de partenariat économique (APE) négociés par l’Union européenne avec des pays en développement. Cette stratégie, qui se déploie au niveau national au moyen de programmes de coopération bilatérale ou par le lobbying des forces politiques nationales ; ou même en dehors du cadre multilatéral formel, comme une cible mouvante sautant d’une ville à l’autre de la planète, est celle qui fut adoptée pour mener à bien les négociations secrètes sur l’ACAC (ou ACTA en anglais).

C’est pourquoi il est nécessaire que les délégations des pays en développement aient une vision claire de l’ensemble des discussions ayant trait au DPI et non uniquement des questions spécifiques qui sont traitées dans les commissions ou réunions auxquelles ils sont assignés. Leur Mission politique à Genève, habituellement chargée de l’OMPI et de l’OMS doit coordonner ses travaux avec ceux de leurs Missions commerciales à Genève ; ainsi qu’avec leurs responsables des DPI dans leur capitale. Il est aussi impératif pour les Missions à Genève de pouvoir consulter différents acteurs nationaux, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, et de pouvoir compter sur le soutien de leurs réseaux des Affaires étrangères qui devraient les avertir lorsque des négociations bilatérales sur des questions liées au DPI ont lieu dans leurs pays hôtes respectifs.

Il est souvent arrivé qu’une délégation de pays en développement à Genève soit surprise par le fait qu’une position défendue bec et ongles se trouve réduite à néant par un accord de libre-échange concernant un autre pays en développement sans qu’elle en ait été informée. Il existe de nombreux exemples de ce cas de figure, mais l’objet de ce Chapitre est d’alerter les délégations sur les stratégies de négociations utilisées dans la

pratique et non de critiquer tel ou tel pays qui en a fait l'amère expérience. Ces tactiques visent à faire avancer l'agenda des grandes sociétés en matière de DPI. Ceux qui les utilisent savent bien qu'elles nuisent aux efforts visant à accroître la convergence de vues entre les délégations des pays en développement à Genève.

Les DPI peuvent même se glisser dans des domaines apparemment étrangers à la négociation en cours, comme ceux portant sur les accords bilatéraux de protection des investissements. Une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) destinée à clarifier la mesure dans laquelle les Accords internationaux sur l'investissement, y compris les accords internationaux de libre-échange comportant un chapitre sur les investissements, accroissent la portée de la protection des DPI au-delà des normes minimalistes de l'Accord sur les ADPIC,² donne une bonne illustration de cette pratique.

L'absence d'un cadre conceptuel partagé

Un autre grand défi des négociations sur les DPI pour tout délégué d'un pays en développement, c'est l'absence d'un cadre conceptuel largement partagé duquel pouvoir tirer son point de vue pour ou contre telle ou telle proposition. Il serait désirable de pouvoir s'inspirer d'analyses intellectuellement correctes et fondées sur des preuves tenant compte des diverses réalités spécifiques des pays développés et des pays en développement ; faisant la différence entre les producteurs nets de technologie et ceux qui innovent sur les importations nettes de technologie et ceux qui sont à la traîne ; et ceux qui ont des DPI et ceux qui n'en ont pas.

Dans les scénarios de négociations réelles, les soumissions et les déclarations ne sont pas nécessairement correctes sur le plan juridique ou économique. Le jargon de l'OMC risque d'être quelque peu manipulé dans l'intérêt des grosses compagnies par des pays à la pointe de la création technologique et de l'innovation.

Ces pays négocient des normes plus strictes de protection des DPI du point de vue d'économies détenant la meilleure partie des actifs protégés qui s'échangent sur la planète. Ils feront tout pour convaincre les pays en développement d'accepter des monopoles renforcés et d'une durée plus longue détenus par une poignée de pays du Nord, dans l'intérêt supposé de leur propre développement économique, aussi faibles et peu convaincants que soient les arguments avancés.

Les grosses sociétés pharmaceutiques et la Business Software Alliance (BSA), entre autres organes similaires, ont développé tout un art de raisonnements dogmatiques et de propagande destinés à influencer l'opinion au sujet des DPI.

La presse locale, les milieux académiques et autres centres de création d'opinion sont recrutés pour façonner le débat public dans les pays en développement afin de faire évoluer l'ordre du jour dans une certaine direction. De telles initiatives visent à affaiblir le soutien domestique aux positions officielles exprimées à Genève. Les responsables des bureaux nationaux de propriété intellectuelle peuvent subir d'intenses pressions de la part des lobbies et groupes de pression, parfois au risque de sacrifier leur propre

intégrité dans des conditions défavorables de manque de ressources et de dépendance envers la coopération internationale. Si elles cèdent aux pressions, ces institutions peuvent développer leurs propres objectifs, même contraires à la politique extérieure globale appliquée par leur gouvernement à des niveaux supérieurs.

Le jargon et la logique de négociation appliqués à l'OMC comportent un fardeau additionnel pour les négociateurs des pays en développement en ce sens qu'ils ne sont pas transparents en dehors de l'entourage immédiat de l'OMC, surtout pour le grand public qui pourrait être concerné par les résultats finaux de ces négociations. Ces milieux incluent le secteur privé national, les milieux académiques, les organisations non gouvernementales (ONG) et surtout le citoyen moyen dans le pays, qui au final aura à subir les conséquences de médicaments de marques plus onéreux et du retard de l'introduction des génériques sur le marché, parmi les nombreuses conséquences négatives possibles.

Le microcosme de l'OMC : un monde à part

Les délégations les plus anciennes, spécialisées et expérimentées ont tendance à mieux se servir du jargon et des pratiques byzantines de l'OMC.

Les cours de formation prodigués aux futurs délégués des pays en développement sous l'égide de l'OMC peuvent donner lieu à des interprétations sur ce qui est acceptable en termes d'interprétation, d'application ou de négociation des traités. Au cours des véritables négociations, les membres du secrétariat sont souvent appelés à prodiguer leur avis ou expertise « technique ». Il est difficile pour un délégué d'un pays en développement de faire face à ces vues lorsqu'elles viennent contredire la position de son pays, et il serait inconvenant de préciser combien de fois c'est le cas.

L'OMPI de son côté dispose de programmes similaires, offrant à des jeunes strictement sélectionnés en provenance des milieux proches de la politique nationale des pays en développement des visites d'étude sur la propriété intellectuelle à Genève. Au cours de leur séjour, l'OMPI met l'accent sur l'importance des DPI dans une perspective très particulière, souvent contraire à celle que défendent les délégués de ces mêmes pays dans les négociations qui se déroulent au sein même de l'Organisation.

Comme c'est le cas dans d'autres organisations multilatérales, le pouvoir appartient aux Etats membres les plus puissants. Les postes élevés au sein du secrétariat ont tendance à être occupés par des nationaux de pays développés ou par des responsables qui ont accédé à ces postes avec un degré de consentement de la part des pays plus influents. Ces membres haut-placés du secrétariat peuvent être prédisposés à avoir des opinions spontanément conformes à celles de leurs délégués compatriotes ou avec les Missions considérées comme ayant plus de poids dans les travaux de l'Organisation, y compris pour les décisions concernant les postes et les promotions.

Au cours des négociations concrètes il est important pour les délégués de garder une saine dose de sens critique à propos de l'expertise émanant des membres du secrétariat, aussi indépendants soient-ils ou semblent-ils être. Dans le cas des ADPIC, les consultations informelles mandatées pour les questions en suspens tenues par une

personne agissant en tant qu'« ami du Directeur général » ne se sont jamais écartées de la supervision d'un membre du secrétariat de haut rang de nationalité américaine, anciennement lié à une société de biotechnologie et aux multinationales pharmaceutiques. C'était au représentant du Directeur général de chercher à faire progresser les négociations sur l'obligation d'indication d'origine et sur les indications géographiques (IG) dans le cadre des ADPIC. En tant que délégué du Brésil je me suis plié aux « confessions » en tête à tête avec lui et il s'est montré très sceptiques à propos des propositions de mon gouvernement qui, selon lui, n'avaient aucune chance d'être acceptées par les industries biotechniques et pharmaceutiques américaines et européennes.

Les délégués des pays en développement devront souvent faire appel à un certain degré de raisonnement créatif à propos de la nature et de la portée des mandats et des dispositions des traités pour faire avancer leurs intérêts nationaux lorsqu'il n'en est pas tenu compte dans le processus de négociation. Aussi évident que puisse paraître le fait de défendre ses positions et raisonnements, il faut le faire en gardant tout son aplomb et en ayant un certain engouement, même pour un néophyte en la matière, pour que ce soit efficace.

Nul ne peut attendre d'avoir acquis une totale maîtrise des sujets pour devenir convaincant et imaginatif lorsque l'intérêt national de son pays est en jeu. Les ONG et la presse (qui n'ont hélas pas accès aux négociations et à la documentation clé de l'OMC), ainsi que le South Centre et d'autres organisations mieux équipées pour réfléchir du point de vue des PMA et des sociétés plus vulnérables, peuvent être d'un grand secours pour un négociateur de pays en développement.

La mort du néo-libéralisme, et l'interruption du corpus d'études théoriques indépendantes en faveur du Sud

A la recherche d'un cadre conceptuel, il est regrettable de constater que pour longtemps, entre les années 80 et jusqu'à la crise financière de 2008, la majeure partie du corpus de pensée économique indépendante sur le développement et le commerce issu des organisations comme la CNUCED et les Commissions économiques des Nations Unies a été interrompue, volontairement discréditée, ou est tout simplement tombée dans l'oubli. C'est ce qui s'est passé au cours des premières années du « consensus de Washington », qui laissa peu de place aux thèses n'appartenant pas à la sphère néolibérale.

Le potentiel d'autodestruction contenu dans le réveil du néo-libéralisme a été révélé au grand jour lorsque la crise systémique a sévi au cœur du système international, en s'attaquant aux marchés financiers des principales économies. Les réactions à la crise par les tenants du néo-libéralisme eux-mêmes ont représenté l'ABC des politiques anti-consensus de Washington, incluant des paquets de relance budgétaire, des politiques d'expansion monétaire, des subventions publiques pour renflouer les banques privées en faillite et les institutions financières, des dépréciations monétaires volontaires, etc. Ce ne sont que les maîtres du jeu qui peuvent se permettre de changer les règles du jeu dès lors que le moment est venu pour eux-mêmes de se plier aux règles strictes qu'ils ont établies.

La récente vague de dévaluations compétitives auxquelles certaines des principales économies ont eu recours en réaction à la crise a eu l'effet d'éroder de manière significative les marges d'accès aux marchés qui avaient été négociées avec tant d'efforts au cours des années, à mesure que les cycles de négociations se succédaient au GATT, puis à l'OMC.

Les calculs pour le Brésil démontrent que les droits de douane *ad valorem* pour certains secteurs sensibles devraient être accrus de 180% pour compenser l'effet de la dépréciation des monnaies de réserve par rapport au Real brésilien, rétablissant ainsi les marges de protection effective en vigueur avant 2008. Une telle situation est extrêmement dommageable pour les industries des pays en développement qui se sont battus pour obtenir un degré raisonnable de stabilité macroéconomique et ont ainsi réussi à maintenir avec de grands sacrifices la valeur de leur monnaie nationale lors des récessions antérieures et tout au long de la crise financière de 2008.

Alors que l'impact des manipulations monétaires sur l'accès aux marchés peut largement excéder l'effet des engagements de réduction tarifaire, les DPI ne sont dans l'ensemble pas affectés par ces fluctuations du cours des monnaies. Après la débâcle de 2008, le montant des redevances provenant des économies plus stables du Sud au bénéfice des économies du Nord ayant déprécié leur monnaie, ne fera en fait que s'accroître, compte tenu de la variation des cours de change, rendant ainsi encore plus lucratif l'application stricte des DPI dans les pays en développement et les économies émergentes.

Il s'agira d'une nouvelle aubaine inattendue pour les grands détenteurs de DPI du Nord : les ADPIC auront renforcé les DPI et rallongé leur durée au Sud, alors que les crises de 2008 auront accru la valeur en monnaies locales des redevances perçues en tant que royalties grâce aux dépréciations compétitives des monnaies de réserve internationales.

Les programmes de formation pour représentants des pays en développement de l'OMC, aussi utiles qu'ils soient pour offrir des bases pour les techniques de négociation, ne doivent pas substituer une réflexion de fond des pays en développement sur les sujets majeurs du développement et les compensations nécessaires lors de cycles complexes sur les DPI.

Les négociateurs des pays en développement sur les ADPIC devraient revoir d'anciens documents de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), en particulier les textes de l'économiste argentin Raul Prebisch et ceux du brésilien Celso Furtado, les fondateurs d'une branche autonome d'économie du développement. Une bonne partie de leurs thèses sont en train d'être revisitées à l'aune des défis auxquels doivent faire face les pays en développement recherchant une fois encore à absorber, à produire et à se spécialiser dans les nouvelles technologies.

Raul Prebisch avait clairement démontré les dangers pour les pays en développement devenant producteurs mondiaux de matières premières à faible valeur ajoutée ou se spécialisant dans des systèmes de production agricole à bas rendement et technologie simple.

Dans sa critique du concept adopté pour le système commercial international fondé sur des règles du GATT de 1947, Furtado soulignait que les pays en développement devaient se positionner sur l'échelle mondiale en fonction d'« avantages comparatifs dynamiques » et non statiques.

Cela revenait à mettre en question toutes règles nationales et internationales imposant des restrictions *ex ante* aux options offertes aux pays moins avancés dans leurs politiques de développement économique et industriel.

Il est clair que d'accepter de modifier l'Accord sur les ADPIC pour renforcer indument les DPI qui sont concentrés aux mains des « riches » sans offrir de compensation technologique aux « pauvres » en DPI (les pays en développement) serait impensable du point de vue de la CEPALC-ONU.

Une partie du raisonnement inclus dans la pensée originale de la CEPALC a été reprise récemment dans le concept de la « marge de manœuvre » qui était au centre du Consensus de Sao Paulo adopté en 2004 par la XI^e Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le développement (CNUCED XI) – en hommage opportun à Furtado et à Prebisch.

Des textes écrits dans les années 1970 par des auteurs comme Carlos Correa, publiés dans une série de documents de la CNUCED sur la propriété intellectuelle et le transfert de technologie devraient être réédités et rendus plus accessibles. Carlos Correa savait que contrairement aux thèses des grandes sociétés, la protection des DPI n'est pas une question morale, et ne promeut pas le développement technologique lorsque les conditions favorables pour cela n'existent pas ; il s'agit d'une condition négociée pour permettre ou non l'accès et le développement de la technologie.

Dépendant de chaque cas spécifique, on peut soutenir que les DPI sont en réalité une entrave à la concurrence qui fixe un retour sur investissement et des marges bénéficiaires sans que cela soit d'une quelconque façon lié aux coûts ou aux conditions du marché tant au niveau de la production que de la commercialisation. Un montant de ressources non révélé investi dans la recherche et le développement (R&D) (les sociétés pharmaceutiques tendent à imputer d'énormes investissements à la R&D, mais n'autorisent jamais le public à vérifier les détails des sommes comptabilisées sur celles-ci) est supposé justifier la légitimité des montants récupérés par les entreprises innovatrices grâce aux DPI, mais dans le monde actuel dominé par les grosses sociétés multinationales et caractérisé par des marchés asymétriques, de telles justifications sonnent souvent creux et sont très éloignées de la vérité.

Il faut souligner que les industries brésiliennes à haute composante technologique les plus réussies ont émergé grâce à une combinaison constructive de consensus de politique nationale et d'intervention des pouvoirs publics. Le système des DPI brésiliens (en fait encore peu significatif pour l'industrie nationale à ce jour) n'a pas eu grand-chose à voir avec leur création ni avec leur développement successif.

Cela est vrai pour les petits géants que sont Petrobras, une des sociétés de forage en haute-mer les plus importantes du monde ; EMBRAER, le constructeur d'avions d'affaires à réaction, d'avions d'entraînement au combat et de transporteurs régionaux ; ainsi que

Embrapa, l'institut de recherche agricole à l'origine du succès du Brésil en tant que premier producteur au monde de céréales et de bétail. Toutes ces sociétés prises ensemble, ne disposent que d'une poignée de brevets, même si maintenant qu'elles se sont développées et ont consolidé leur position dans leur marché pertinent, elles seront probablement amenées à se préoccuper du nombre de brevets qu'elles détiennent.

En sautant les quelque 50 ans qui nous séparent du début de la CEPALC avec Prebisch et Furtado, on peut trouver en Joseph Stiglitz, le prix Nobel d'économie (entre autres analystes et politiciens exposant des vues similaires) un renouveau de la théorie économique indépendante.

Dans une de ses allocutions en 2005 Joseph Stiglitz soulignait la nature non temporaire des droits exclusifs conférés par les DPI aux détenteurs d'un brevet. Bien que les ADPIC aient établi une durée minimum de 20 ans pour les DPI, la position dominante de marché conférée au détenteur de tels droits par le monopole sur l'utilisation du brevet peut durer beaucoup plus longtemps, à cause d'une combinaison de facteurs comme l'avantage du premier entrant sur le marché et la capacité acquise d'influer sur les conditions et le rythme d'entrée sur le marché et de la production de biens concurrents innovants.

L'initiative de J. Stiglitz en faveur d'un dialogue de politique, lancée en 2000, offre d'excellents conseils pour les délégués des pays en développement désireux de découvrir les spécificités des DPI d'un point de vue plus désintéressé que de la perspective des grosses sociétés. Un des groupes de travail créés suite à cette initiative concerne la propriété intellectuelle et peut être consulté sur le site <http://policydialogue.org>

Transformer les ADPIC depuis l'extérieur de l'OMC

Comme on l'a vu plus haut, les objectifs poursuivis au sujet des DPI par les gouvernements captifs des pays développés avancent simultanément sans cesse sur plusieurs fronts et dans de nombreux forums de négociations. Cela oblige les délégués des pays en développement de s'informer et d'être au courant de l'évolution des négociations en cours dans différents lieux et de leur interaction. Sinon, ils se trouveront empêtrés dans les débats sur les DPI dans le Cycle de Doha, alors que l'action décisive en ce domaine se déroule ailleurs.

Il est donc difficile de se concentrer ici sur les ADPIC exclusivement, alors que dans une grande mesure ce qui se passe en substance au sujet des DPI, se déroule en dehors du cadre du Cycle de Doha.

Cela inclut les négociations sur l'ACAC – la réécriture dans l'ombre de la Partie III de l'Accord sur les ADPIC mentionnée plus haut, qui risque bien d'entraver le commerce international de produits légitimes en provenance des pays en développement au moyen de l'extension des DPI imposée en tant que mesures à la frontière.³

La pression en faveur d'un brevet mondial – le rêve des sociétés transnationales - se fait constamment sentir à l'OMPI. En fait, il s'agirait plus précisément d'un brevet plus facile à appliquer dans des pays étrangers en développement ou dans des économies

émergentes moins sauvegardés que dans les marchés des pays développés plus au courant des droits de la propriété intellectuelle.

Les différences de substance à propos de l'application des DPI entre les pays de l'OCDE – premier à déposer un brevet contre premier à inventer, différentes conditions pour déterminer l'applicabilité d'un brevet, différents règlements concernant les inventions financées par les pouvoirs publics, différentes lois et pratiques ou cultures judiciaires – leur offre une « marge de manœuvre » importante pour pouvoir promouvoir leurs politiques industrielles. Cela signifie que les pays développés se réservent habituellement une flexibilité suffisante pour ne pas se trouver « coincés » par les règles contraignantes d'un futur brevet mondial. Ce ne serait pas le cas pour les pays en développement, dont les systèmes de brevets nationaux ne sont généralement pas aussi sophistiqués et complexes.

Il existe aussi l'« agenda digital » de l'OMPI, lancé juste après l'adoption du Cycle d'Uruguay, qui a abouti à deux accords qui offrent des droits d'exclusivité plus stricts aux détenteurs de droits d'auteur que ceux conférés auparavant par la Convention de Berne de 1886, plus équilibrée (révisée plusieurs fois après cette date).

Les nouveaux développements dans la technologie digitale, disait-on, rendaient nécessaire une mise à jour des normes de Berne pour pouvoir sauvegarder les droits du détenteur des droits (pas nécessairement ceux des auteurs ou des artistes ; mais ceux des industries multinationales du divertissement et des sports) contre les copies non autorisées de leurs produits digitalisés.

Dans cette mise à jour apparemment anodine d'instruments juridiques anciens, il y avait beaucoup à gagner pour les grosses sociétés et beaucoup à perdre pour le commun des mortels, surtout dans les pays en développement où le domaine public et les exceptions et limitations aux DPI sont moins bien sauvegardés.

On peut citer à cet effet la couverture légale des dites mesures de protection technologiques (MPT) par les traités digitaux de l'OMPI de 1966⁴. La « mise à jour » de ce dispositif a eu pour effet de réduire l'accès du citoyen lambda aux copies privées de musique, de livres, de matériel de formation, de vidéos et d'une pléthore d'autres sources d'information.

Le contournement des MPT (des technologies incluses dans les produits digitaux pour éviter les copies), que le produit soit protégé ou non par une juridiction spécifique a été criminalisé par les traités de l'OMPI de 1966, dans un effort qui s'inscrit en faux par rapport à la « démocratisation » espérée de l'information à l'époque de la société du savoir.

Les droits d'auteur se voient prolongés universellement, d'une durée de vie déjà confortable de 50 ans au-delà de la vie de l'auteur dans la Convention de Berne, à 70 ans au-delà de la vie de l'auteur.⁵ Les exceptions et les limitations aux DPI, dont plusieurs existent dans les juridictions nationales des pays développés comme l'exception du droit d'utilisation équitable contenue dans la législation américaine, n'ont pas été retenues

dans les nouveaux traités de l'OMPI. Si ces exceptions et limitations avaient été rendues universelles ou obligatoires pour tous les membres de l'OMPI, leur adoption élargie aurait protégé les droits individuels et le bien-être social dans les pays en développement contre les atteintes issues de la part des détenteurs de DPI dont les droits ont ainsi été renforcés.

Les 45 recommandations essentielles adoptées par l'Assemblée générale de l'OMPI en 2007, sous le nom de « Programme de l'OMPI pour le développement », peuvent offrir une base pour rééquilibrer les DPI du point de vue des pays en développement et de leurs besoins et priorités. Ils établissent des principes de négociation et des repères valables pour tout exercice futur visant à établir des traités liés aux DPI, que ce soit à l'OMPI ou à l'OMC.

A quoi faut-il s'attendre à la table des négociations de l'OMC/Doha ?

Les ADPIC sont le seul des Accords du Cycle d'Uruguay qui ait été modifié à ce jour. Ce processus s'est vu entériné par une décision du Conseil général (agissant en tant que Conférence ministérielle) en décembre 2005. Il s'agissait de rendre permanent dans l'Accord sur les ADPIC la dérogation « temporaire » à l'Article 31(f) adoptée par la Déclaration ministérielle sur les ADPIC et la Santé publique en 2001.⁶

L'objet principal de la dérogation était la modification de l'Article 31(f) de l'Accord qui autorisait les membres à rendre des licences obligatoires pour la production de médicaments brevetés s'il s'avérait que la société détentrice du brevet fixait des prix déraisonnablement élevés pour ceux-ci. Cependant, il était précisé dans l'article en question que de telles licences devaient être octroyées principalement pour desservir le marché national, ce qui empêchait la production de médicaments génériques pour l'exportation vers des marchés tiers. Par conséquent, la dérogation temporaire à cette règle, adoptée en 2003, puis rendue permanente par modification de l'Accord sur les ADPIC, disposait que les pays ayant les capacités de production de médicaments génériques pourraient octroyer des licences obligatoires en faveur de leurs sociétés pharmaceutiques pour qu'elles puissent produire des versions génériques pour les pays en développement ne disposant pas de telles capacités de production. Toutefois, la dérogation était assortie de conditions strictes visant à s'assurer que ces versions génériques ne seraient pas réexportées vers d'autres marchés.

Il est intéressant de noter à ce propos qu'alors que les difficiles négociations menant à la dérogation s'approchaient d'un accord, quelques uns des pays développés qui insistaient pour l'adjonction de conditions plus strictes (inspirées par les sociétés pharmaceutiques) ont insisté pour que ces conditions plus strictes soient au-moins lues à haute voix par le président. La dérogation fut adoptée et le président lut son discours, mais il n'y eut aucun lien formel entre les deux. Ce détail est très important, car après l'adoption de ces décisions, lorsque les textes officiels furent publiés, les délégués qui téléchargèrent ces documents du site internet de l'OMC se rendirent compte, qu'à leur insu, le secrétariat avait de son initiative propre ajouté un astérisque aux documents WT/L/540 et Corr.1, indiquant que la dérogation était sujette aux conditions lues à haute voix par le président.⁷ Cela constitue une sérieuse manipulation d'un accord formel

entre Etats membres, et une atteinte grossière au droit et à la pratique des règles de l'OMC, étant donné que sur le plan juridique une dérogation ne peut être qu'un document contraignant indépendant.

Au sujet des négociations sur les ADPIC dans le Cycle de Doha « pour le développement », il faut démystifier ce que d'aucuns à Genève qualifieraient comme la nature technique extrêmement complexe des mandats concernant les DPI. Ce point de vue est souvent mis en avant pour opposer une fin de non recevoir à l'observateur indépendant donnant son avis objectif contre les types d'accords qui peuvent être obtenus dans le cadre existant des ADPIC/OMC considérés comme une réalité immuable.

Il est vrai que dans bien des cas le diable est dans les détails, mais il est devenu très clair qu'à mesure que le Cycle de Doha s'embourbe dans une stagnation prolongée c'est la volonté politique et la possibilité de faire pression sur le plan économique et politique qui fait avancer le processus. C'est pourquoi la seule connaissance des détails des traités dans lesquels nous sommes appelés à investir pourrait ne pas suffire pour déterminer l'issue des négociations.

La spécialisation focalisée sur l'OMC tend à légitimer le cadre plus large, hautement prescriptif et très contrôlé du commerce international. On peut facilement perdre de vue la forêt en se focalisant trop sur certains arbres en particulier.

Les ADPIC n'étaient pas considérés comme un résultat favorable au développement, ni aux pays en développement. Leur adoption intervint à la conclusion de l'engagement unique du Cycle d'Uruguay et servit comme un appât pour faire accepter l'ensemble des Accords de Marrakech en 1994, y compris celui qui a donné naissance à l'OMC.

Lorsque des documents aussi intrusifs sont prêts à être adoptés, il faut être extrêmement prudent et les soumettre à un examen approfondi par les institutions nationales spécialisées ou les organes sociaux représentatifs.

Les pays ne devraient pas y adhérer dans un mouvement de ferveur, aussi enthousiastes qu'ils aient pu l'être à l'époque de la vague néolibérale (les temps forts du consensus de Washington). Pour certains pays en développement, cependant, il peut avoir été difficile de résister à la pression des milieux d'affaires nationaux poursuivant des intérêts commerciaux étriqués et à court terme, pouvant se résumer ainsi : profiter de réductions tarifaires favorisant les exportations de quelques matières premières à faible valeur ajoutée produites par l'élite des affaires dans quelques pays en développement en échange de l'acceptation d'une prolongation critique de la durée des vies des monopoles sur des marchés de produits à haute valeur ajoutée protégés par des DPI au bénéfice des sociétés mondialisées des pays développés.

La propriété intellectuelle n'est pas une question à court terme. Un pays doit être en mesure de prévoir des années à l'avance pour savoir quelle doit être sa position dans les négociations concernant le cadre juridique de la protection des DPI. Il doit être capable de gérer des politiques publiques transversales nécessitant d'élaborer des projets de fonds publics, des incitations fiscales pour la recherche, le financement de laboratoires

et d'universités, des programmes d'éducation appropriés soutenant les cours scientifiques les plus onéreux, des politiques et des lois pour empêcher la fuite des cerveaux, en plus d'une culture de la propriété intellectuelle que nombreux dans les pays en développement n'ont pas encore acquis ou adopté. Dans un pays en développement c'est plus facile d'être un acquéreur de technologie de deuxième ordre du Nord que de risquer, vu les nombreux écueils locaux, d'innover, de produire et de tenter de commercialiser sa propre technologie.

Le présent chapitre ne vise pas à formuler un jugement sur le résultat du Cycle d'Uruguay par rapport à d'autres résultats possibles, mais peu après l'adoption du Cycle, il fut généralement admis que celui-ci avait été très peu favorable au développement, lorsque les difficultés d'adapter les éléments légalement contraignants de ces longs documents dans les législations nationales apparurent.

L'impact des standards « minimum » des ADPIC fut beaucoup plus un poids pour les pays en développement non-innovants que pour les pays développés. En fait, ces standards mondialisaient des solutions du type « une taille pour tous » pour la protection des DPI, en ignorant le déséquilibre entre les possédants de brevets et les pauvres en DPI.

Les conséquences ne furent pas seulement théoriques. Les génériques moins onéreux pour traiter le SIDA et d'autres maladies mortelles dans les pays pauvres, y compris les médicaments dont les brevets avaient expiré, sont brusquement devenus hors de portée pour de nombreux patients dans de nombreux cercles nationaux à cause de l'extension de la durée de vie des brevets dans les pays tiers résultant des Accords sur les ADPIC.

De sérieuses « questions de mise en œuvre » des ADPIC pour les pays en développement se sont posées dans la période faisant suite à l'adoption des Accords du Cycle d'Uruguay et une liste de plus d'une centaine de ces questions a été élaborée en prévision du lancement du « Cycle pour le développement » à Doha en 2001. A ce moment là de nombreuses délégations de pays en développement considéraient qu'il était grand temps de résoudre ces questions, surtout celles qui avaient été laissées « en suspens ».

Incapables de résister et peut-être aussi obnubilés par leurs priorités dans d'autres domaines, les pays en développement ont accepté un mandat très ambigu (un autre de ces dérapages de l'OMC) pour régler les dites « questions de mise en œuvre encore en suspens » dans le cadre du programme de travail de Doha.

Une de ces questions était d'une importance capitale pour les pays en développement : la relation entre l'Accord sur les ADPIC et la Convention sur la Diversité Biologique (CDB). Pour les pays en développement, il s'agissait d'une opportunité de discuter de la bio-piraterie existante (de la part d'institutions scientifiques, de laboratoires et de sociétés multinationales) au Nord, s'appropriant des richesses uniques et abondantes de la biodiversité des sociétés vulnérables localisées surtout dans les pays du Sud.

Pour une fois, la perspective de voir l'Accord sur les ADPIC de l'OMC protéger des actifs largement aux mains des peuples du Sud contre l'accaparement abusifs de la part

des sociétés du Nord utilisant des brevets bio-piratés non déclarés, semblait permettre d'entrevoir un résultat positif pour une majorité de pays en développement.

Hélas, une grande partie du temps imparti pour les négociations a été gaspillée depuis 2001 sur des discussions stériles concernant le mandat de l'obligation de déclaration d'origine dans les ADPIC, pour savoir si ce sujet faisait partie intégrante de « l'engagement unique » du Cycle de Doha, ou s'il s'agissait seulement d'une question incluse à l'ordre du jour ordinaire du Conseil des ADPIC, où elle pourrait demeurer des années sans déboucher sur une solution.

Le mandat des ADPIC et de la CDB aurait dû appartenir au Conseil des ADPIC réuni en « Session extraordinaire », où se déroulent les négociations sur le programme du Cycle de Doha, de manière à ce que cette question soit irréfutablement incluse dans l'« engagement unique », obligeant ainsi toutes les parties en présence à s'engager. Au lieu de cela, le mandat retenu dans la Déclaration de Doha n'est pas assez clair à ce sujet, et par conséquent les pays intéressés doivent se mettre en quatre, rien que pour faire avancer les discussions sur cette question.

Afin de remédier à cet obstacle, un groupe de pays en développement et des pays européens intéressés dans la protection des indications géographiques (IG) et moins opposés à l'idée d'un amendement des ADPIC sur l'indication de l'origine des ressources génétiques (l'UE et la Suisse) ont soutenu cet effort. Ensemble, ils ont réussi à résoudre l'un des différends importants entre le Nord et le Sud dans les discussions sur les ADPIC du Cycle de Doha, en préconisant la solution contenue dans le document TN/C/W/52 du 19 juillet 2008.

La proposition commune représente une des rares occasions au cours du Cycle de Doha où une partie significative des pays du Nord s'est retrouvée avec une partie significative des pays du Sud pour converger sur la substance et sur le processus des négociations portant sur trois questions distinctes mais liées, pour présenter des projets de modalités concernant leurs négociations parallèles incluses dans l'engagement unique du Cycle de Doha sur :

- a) l'établissement d'un registre des vins et spiritueux ;
- b) l'adoption d'une obligation contraignante dans les ADPIC de divulguer l'origine des ressources génétiques et/ou des savoirs traditionnels ; et
- c) l'extension de la haute protection des IG au titre de l'Article 23 des ADPIC à tous les produits (et pas seulement aux vins et aux spiritueux).

Les réactions au document TN/C/W/52 sont notées de manière plus ou moins complète dans les rapports circulés par les ambassadeurs Trevor Clark de la Barbade (TN/IP/19) du 25 novembre 2009 et Darlington Mwape de Zambie (TN/IP/20) du 22 mars 2010.

Plus de 100 pays se sont associés au document TN/C/W/52. Rares sont les soumissions communes ayant reçu un tel soutien. Cette proposition représente un compromis équilibré négocié entre plus d'un tiers des membres de l'OMC, jetant les fondations sur lesquelles les négociations portant sur le registre des IG, l'obligation de divulguer l'origine dans les ADPIC et l'extension des IG à d'autres produits pourront être menées à leur conclusion finale.

Les paramètres de la négociation sont assez bien expliqués dans le texte du projet de modalités contenu dans le document W/52, mais il ne faut jamais sous-estimer la capacité de blocage de la minorité opposée au texte, en faisant valoir une infinité de points de détail, surtout lorsque les grosses sociétés des pays-clés, obsédées par la propriété intellectuelle s'y mettent avec l'appui infatigable de leurs associations et de leurs fédérations industrielles.

Savoir appliquer les mandats des ADPIC

Les mandats de négociation des ADPIC au sein du Cycle de Doha sont fragmentés en diverses voies parallèles officielles, ce qui rend plus difficile la négociation d'un paquet convenu qui pourrait promouvoir un accord entre (a) une claire majorité de pays en développement mécontents du peu de progrès obtenu en leur faveur dans l'Accord sur les ADPIC du Cycle d'Uruguay en général. (Ils regrettent surtout l'absence d'une clause permettant d'éviter le piratage de leur biodiversité au moyen de brevets obtenus frauduleusement et qui décourage l'utilisation des savoirs traditionnels liés à ces ressources de plus en plus valorisées, sans l'assentiment préalable des communautés concernées, ni de partage des bénéfices conformément au droit national applicable ou au régime international fixé par la CDB) ; (b) les pays européens désireux de s'assurer une meilleure protection des IG au moyen d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement, et désireux dans l'ensemble, d'étendre la protection accrue par l'Article 23 des ADPIC à des produits autres que les vins et les spiritueux (l'extension des IG) ; et (c) un groupe minoritaire composé surtout de pays développés du « Nouveau Monde », groupés autour de la position anti-IG des Etats-Unis, qui pour des raisons stratégiques, tendent à se positionner derrière les vues défensives de l'industrie américaine fondée sur la propriété intellectuelle, idéologiquement opposés à toute modification de l'Accord sur les ADPIC portant sur l'obligation de divulguer l'origine de la biodiversité.

Les Etats-Unis rechignent à s'engager dans un débat plus ouvert et mené par la substance sur les réformes des ADPIC qu'ils considèrent comme un moyen « d'affaiblir » le système des brevets en faveur des pays bio-diversifiés (des pays en développement pour la plupart), ou d'accroître la protection de produits bien connus mondialement pour leur origine européenne, et donc convoités en raison du fait que leur marque procure une indication fiable sur l'origine géographique réelle de leur production, conformément aux techniques éprouvées par le temps et aux conditions locales garantes de la qualité que l'on attend d'eux.

Le paragraphe 12 du programme de travail de Doha sur les questions et les préoccupations liées à la mise en œuvre établit une distinction subtile de procédure entre « les questions qui ont obtenu un mandat de négociation spécifique dans la Déclaration » et celles qui seront traitées « en priorité par les organes compétents de l'OMC. » Cette terminologie a suscité de longs débats et une forte polarisation depuis le lancement du Cycle en 2001 ; et de fait, elle découle d'une formulation de dernière minute qui a mis les questions en suspens concernant la mise en œuvre d'intérêt pour les pays en développement sur une autre voie de négociation, en tant que sujets à l'ordre du jour des réunions ordinaires des organes de l'OMC dans lesquels elles sont inscrites. La relation entre l'Accord sur les ADPIC et la CDB, qui forme la base des

discussions sur l'Article 27.3b des ADPIC (protection des variétés de plantes et autres formes de vie) et la proposition visant à inscrire l'obligation de divulguer l'origine dans les ADPIC est formellement reléguée aux sessions ordinaires du Conseil des ADPIC. Les membres qui y sont opposés font valoir le paragraphe 12 de la Déclaration de Doha pour refuser de discuter de ces questions au cours des sessions extraordinaires du Conseil des ADPIC (il s'agit d'un jargon particulier pour désigner les sessions du Conseil qui sont ouvertes aux négociations des questions inscrites à l'ordre du jour de l'engagement unique de Doha). Il en va de même pour l'extension des IG. Toutefois, le système multilatéral de notifications et d'enregistrement des IG pour les vins et spiritueux a fait l'objet d'un mandat spécifique de négociation et est par conséquent la seule question acceptée par tous les membres comme faisant partie intégrante de l'engagement unique du Cycle de Doha.

La manière de contourner cette fragmentation des mandats sur les ADPIC a été explorée par les pays ayant des intérêts offensifs dans les mandats sur les ADPIC indiqués dans les catégories (a) et (b) plus haut ; à savoir : le Brésil, l'Inde, la Suisse et l'Union européenne, ainsi que la plupart des pays en développement d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, soit plus de 108 membres sur un total de 153. En 2008, ce groupe entra d'abord dans un processus informel d'approximation mené par la substance sur leurs positions respectives concernant le registre des IG, l'obligation de divulguer l'origine et l'extension des IG. La question des mandats fut temporairement mise de côté pour chercher une entente entre les deux tiers des membres de l'OMC et faire avancer la négociation. Le résultat de cette initiative sans pareille est formalisé par le document TN/W/C/52 du 19 juillet 2008. Grâce à cet effort, la question des ADPIC a gagné en hauteur et a fait l'objet de discussions au plus haut niveau dans plusieurs réunions du Salon vert, en présence du Directeur général Pascal Lamy en personne, conformément au mandat qui lui a été donné par la Déclaration ministérielle de Hong Kong en 2005. Si un consensus peut être trouvé pour faire avancer le Cycle de Doha en tenant compte de la position de 108 membres, il doit être possible de résoudre le problème des « mandats parallèles » en obtenant du Comité des négociations commerciales (CNC) la décision d'inclure les questions devant être négociées sur la base d'un texte au sein de l'engagement unique du Cycle de Doha.

Les éléments principaux inclus au document W/52

Le Registre des IG

Les modalités concernant le registre des IG sont les premières des trois questions liées aux ADPIC contenues dans le document W/52, en reconnaissant le fait que cette question dispose du mandat de négociation le plus clair, en l'Article 23.4 de l'Accord sur les ADPIC.

Le premier paragraphe souligne que la proposition s'adresse uniquement à la question des vins et spiritueux. La question de l'application du registre à d'autres produits dépend d'une décision qui doit être prise dans le contexte du paragraphe dédié aux modalités d'extension des IG. Le registre serait multilatéral (ce qui signifie qu'il ne serait pas volontaire). Le système de notification des IG serait direct et automatique et le secrétariat de l'OMC ne serait pas requis de vérifier la véracité des informations fournies.

L'information devant être incluse et son format seraient déterminés lors de la rédaction du texte définitif.

Le deuxième paragraphe du document W/52 suggère que les autorités nationales auraient l'obligation de consulter le registre multilatéral de l'OMC et d'en tenir compte avant de décider de l'enregistrement de marques et d'IG conformément à leurs procédures nationales. Cette solution est similaire à celle adoptée dans la dite Proposition conjointe.

Les phrases suivantes décrivent les principaux effets substantiels du registre : (a) en l'absence d'une preuve du contraire, la présence d'une IG dans le registre multilatéral de l'OMC constituera une preuve *prima facie* (à première vue) de conformité avec la définition d'une IG, comme stipulé à l'Article 21.1 des ADPIC ; (b) les arguments soutenant qu'une appellation est ou est devenue générique, devraient être « substantielles », compte tenu des exceptions contenues à l'Article 24.6 des ADPIC. Ces deux obligations renforceront les bases sous-tendant les demandes au niveau national, dans le cadre de la juridiction nationale des membres de l'OMC, déposées dans le but de protéger les IG. Il s'agit clairement d'options moins strictes que celles proposées initialement par l'UE, qui visait à établir une « présomption réfutable » de la validité de toute IG inscrite au registre n'ayant pas fait l'objet d'une opposition après un certain délai. Etant donné que l'UE a assoupli sa position de principe, il ne semblait plus nécessaire d'établir un délai pour recueillir les éventuelles oppositions aux notifications.

Les ADPIC et la CDB : « obligation de divulguer »

Dans le document W/52 l'Union européenne et la Suisse ont fait un pas important en acceptant une modification de l'Accord sur les ADPIC, afin de mettre en place une obligation contraignante de divulguer le pays d'origine/la source des ressources génétiques et/ou « du savoir traditionnel associé » utilisé dans une invention que l'on désire breveter. Il y est proposé de convenir d'une définition juridique fonctionnelle pour les termes « savoir traditionnel associé », afin de parvenir à une meilleure prévisibilité juridique. Le terme « source » utilisé en droit suisse, mais pas dans la CDB (fondé sur la notion de souveraineté et donc de l'idée du « pays d'origine »), serait plus flexible, et probablement plus acceptable pour tous.

La question sensible concernant les effets juridiques de la non application de l'obligation contraignante de divulguer l'origine serait ramenée à la phase précédant la procédure de délivrance du brevet et la sanction en serait l'interruption de la procédure administrative de la demande de brevet jusqu'à l'application conforme de l'obligation. La révocation d'un brevet pour cause de non application de l'obligation de divulguer n'est donc pas incluse dans la proposition, mais le document envisage la possibilité de prendre en considération des éléments additionnels contenus dans les propositions des membres, comme le Consentement préalable en connaissance de cause (CPCC) et l'Accès et partage des avantages (APA), considérés comme étant une partie intégrante de l'obligation de divulguer et des sanctions post-délivrance d'un brevet. Les termes utilisés n'impliquent aucun engagement sur l'issue des négociations sur ces éléments.

Etant donné que le registre des IG est déjà couvert par la Session extraordinaire du Conseil des ADPIC, il y est fait référence à l' « intensification des négociations » dans cette enceinte. Quant à l'obligation de divulguer et à l'extension des IG qui font encore l'objet de discussions au Conseil des ADPIC réuni en session ordinaire, une phrase a été ajoutée pour préciser que les négociations fondées sur des textes se tiendront dans les sessions extraordinaires du Conseil des ADPIC et en tant que partie intégrante de l'« engagement unique », clarifiant ainsi le fait que les trois éléments du document W/52 seraient négociés en tant que paquet unique, indépendamment des diverses interprétations des membres sur la nature des mandats respectifs lors du lancement du Cycle de Doha en 2001.

L'extension des Indications géographiques (IG)

Le texte proposé pour les modalités de l'extension des IG est assez direct et indique simplement que les membres conviennent d'étendre à tous les produits la protection des IG contenue à l'Article 23 de l'Accord sur les ADPIC, y compris l'extension du registre, et que celle-ci s'applique également aux exceptions contenues à l'Article 24 de l'Accord sur les ADPIC une fois effectués les changements nécessaires.

Le traitement spécial et différencié (TSD)

Une phrase fourre-tout a été ajoutée à la fin du document W/52 indiquant que le TSD sera partie intégrante des négociations sur les trois sujets ci-dessus, y compris des mesures spéciales en faveur des pays en développement et en particulier pour les PMA.

La première réaction informelle des opposants au document W/52

Le groupe qui avait adopté une position défensive sur les questions des ADPIC est resté opposé à l'idée d'introduire un parallélisme entre le système multilatéral de notification et d'enregistrement des IG, l'obligation de divulguer l'origine dans les ADPIC, et l'extension des IG proposés dans le document TN/C/W/52. Leur première réaction fut de circuler une note informelle (non-paper) afin de mieux préciser leur position dans le rapport qui devait être préparé par Rufus Yerxa, le Directeur général adjoint de l'OMC, sur les questions de mise en œuvre, en 2008.

Note informelle sur l'extension des IG et le lien entre les ADPIC et la CDB en tant que questions en suspens concernant la mise en œuvre

Communication de l'Australie, du Canada, du Chili, de la Rép de Corée, du Mexique, de la Nouvelle Zélande, du Territoire douanier séparé de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu, et des Etats-Unis.

Nous sommes des membres de l'OMC ayant un intérêt particulier dans les questions de propriété intellectuelle. Parmi nous se trouvent des pays développés et en développement, représentant une vaste diversité géographique et une part substantielle du commerce mondial, particulièrement de produits potentiellement touchés par les propositions concernant les ADPIC faisant l'objet de discussions

actuellement. Nous sommes unis par une volonté commune d'éviter d'entraver les efforts entrepris dans la phase délicate actuelle des négociations sur le PDD par des actions non nécessaires visant à réviser, réinterpréter ou modifier dans l'urgence les mandats de négociation existants. Le 30 mai, lors d'une réunion organisée par le Directeur général-adjoint Yerxa sous l'autorité conférée au Directeur général au paragraphe 39 de la Déclaration de Hong Kong, la Suisse a présenté un « Projet de texte » sous la forme d'une note informelle. Datée du 26 mai, cette note informelle était soumise au nom des « Proposants sur les questions des ADPIC » (1) et soutenue par plusieurs délégations. La note demande que les rapports au Comité des négociations commerciales reflètent l'accord de ses auteurs quant à l'inclusion des questions concernant le registre des IG, l'extension des IG et l'obligation de divulguer des ADPIC dans le processus horizontal afin d'obtenir des textes sur les modalités reflétant l'Accord ministériel sur les paramètres-clés pour négocier des textes juridiques finaux inclus dans l'engagement unique. Nous, comme d'autres qui se sont exprimés à ce sujet à la réunion, exprimons notre opposition formelle à cette proposition, et sommes convaincus qu'elle entraverait considérablement les efforts visant à faire progresser de manière soutenue les négociations de Doha. Nous rejetons le parallélisme artificiel énoncé dans la note du 26 mai. Chacune des questions des ADPIC citées dans la note informelle comporte ses propres termes de référence (2) et concerne un sujet particulier. De nombreuses questions techniques restent à régler, et le niveau d'intérêt des membres varie considérablement à propos du contenu et du résultat potentiel de chacune de ces questions. Par exemple, en ce qui concerne l'extension des IG, même les positions concernant les objectifs fondamentaux sont très éloignées les unes des autres, les discussions n'ont pas révélé de consensus et le texte de projet de modalités présenté par les demandeurs présuppose une issue. Nous comprenons que certains membres veuillent s'assurer que des questions comme la mise en œuvre des ADPIC ne seront pas oubliées. Cependant, le fait de demander aux Ministres de résoudre ces questions distinctes, discutables et hautement techniques des ADPIC dans le contexte actuel hautement sensible, comme suggéré dans la note du 26 mai, va bien au-delà de telles assurances.

Note :

- (1) Cette description est erronée car certaines délégations ont présenté des propositions formelles sur les « questions des ADPIC », mais qui ne soutiennent pas la note du 26 mai.
- (2) Nous notons que le « Registre des IG » ne fait pas partie de l'autorité du Directeur général sous le paragraphe 39 de la Déclaration de Hong Kong ; qu'il dépend d'un mandat distinct au paragraphe 18 de la Déclaration de Doha et à l'Art. 23.4 de l'Accord sur les ADPIC ; et que c'est le seul parmi ces sujets qui a été inclus dans les négociations de la Session extraordinaire des ADPIC. Les tenants de cette déclaration s'engagent pleinement à remplir le mandat de Doha sur le registre des IG sur les vins et spiritueux comme faisant partie de l'engagement unique de Doha.

Commentaires finaux

Il faut rappeler que les éléments les plus radicaux des positions initiales des tenants du document W/52 sur les trois questions ont été lissés entre ses 108 participants de manière à obtenir un texte de compromis représentant un effort louable de flexibilité constructive.

Le document TN/C/W/52 résulte fondamentalement des négociations entre les délégués du Brésil, de l'Inde, de l'Union européenne, de la Suisse, des représentants des ACP et du Groupe africain, et ce texte a été ensuite revu par les capitales respectives. Le soutien additionnel d'autres délégations a été constaté par la suite. La simple masse critique du soutien reçu par ce document démontre que le projet de texte des modalités pour les trois questions ne peut pas continuer à être examiné seulement au niveau technique. Le DG Pascal Lamy a décidé à la mi-2008 d'inclure ces questions dans les consultations du Salon vert sur les projets de modalités horizontales pour la Conférence ministérielle de cette année-là. Les Consultations furent présidées par le Directeur général en personne au début, puis par le Ministre des Affaires étrangères de la Norvège, Jonas Store et puis, plus tard, par pour des raisons de clarifications techniques, par l'ancien chef de la Division des ADPIC à l'OMC, Adrien Otten, qui a coordonné quelques sessions. Après l'échec de la Conférence ministérielle de juillet 2008 dû à des questions liées à l'agriculture et à l'AMNA, le Cycle de Doha dans son ensemble est entré dans une phase difficile, qui bien entendu n'a pas favorisé l'avancement des questions liées aux ADPIC. Cependant, le registre des IG, les ADPIC et la CDB, ainsi que l'extension des IG sont encore sur la table et ont fait l'objet d'une attention continue, comme le démontrent clairement le rapport du DG au Conseil général et au Comité des négociations commerciales du 21 avril 2011, ainsi que les documents T/GC/W/633 et TN/C/W/61. Le document TN/IP/21, aussi daté du 21 avril 2011, contient le rapport du président de la Session extraordinaire du Conseil des ADPIC concernant le registre des IG.

Même s'il n'y a pas encore de consensus pour négocier une obligation de divulguer en tant que partie intégrante de l'engagement unique de Doha (ou en y parvenant en modifiant les ADPIC), le simple fait que plus de 100 membres acceptent d'aller de l'avant est de bon augure pour les négociations dans ce domaine d'une importance critique pour les pays en développement dotés de méga-biodiversité et de savoirs traditionnels.

La masse critique de soutien constatée pour le document W/52 a déjà eu l'effet de relever les trois questions liées aux ADPIC au niveau de consultations du salon vert, sous la responsabilité du Directeur général. Les ambassadeurs ont dû s'intéresser à des questions qui, auparavant, étaient uniquement de la responsabilité de délégations de second-ordre dépendant des Missions permanentes à Genève. Dans la mesure où le nœud gordien de Doha sera tranché un jour, il serait risqué de ne pas se préparer à la possibilité d'une issue sur la base du document W/52.

Les « travaux spécialisés » ne sont pas interrompus. Au cours de l'hiver 2011 dans l'hémisphère Nord, une percée a en grande partie eu lieu à propos des négociations sur le registre des IG. Le site web de l'OMC annonçait le 13 janvier 2011 : « Pour la première fois en 13 ans de discussions, les négociations sur la propriété intellectuelle à l'OMC ont entamé l'élaboration d'un projet de texte unique pour la création d'un registre

multilatéral d'indications géographiques pour les vins et les spiritueux. Un projet de notification – la première des six questions élargies sur le système qui doivent être examinées – a été présentée par le président Darlington Mwape au cours d'une réunion informelle de l'ensemble des Membres le 13 janvier 2011 ». Il est à noter que les deux tiers des membres ont accordé leur position sur les modalités convenues dans le document W/52.

Le progrès sur le registre devrait être un appel aux armes pour l'ensemble des membres qui soutiennent le document W/52. Ils devraient rester unis et s'atteler à l'essentiel : l'obligation de divulguer les ressources génétiques et/ou les savoirs traditionnels associés dans leurs revendications de brevet, qui doivent être rendues contraignantes pour tous les membres de l'OMC au moyen d'une modification des ADPIC contenant les éléments inclus dans le projet de texte sur les modalités, du documents W/52 ; un registre des IG, selon les lignes du document W/52 devrait être acceptable, avec l'idée d'étendre la protection des IG au-delà des vins et des spiritueux.

Le diable est dans les détails et il est clair qu'il reste beaucoup à négocier, mais l'absence d'un succès fondé sur les propositions soutenues par une majorité absolue des membres de l'OMC serait de très mauvais augure pour l'Organisation et pour ses procédures. Du point de vue des négociateurs des pays en développement, cela porterait un coup fatal au facteur « développement » proclamé si haut et fort comme principe directeur du Cycle de Doha.

Notes finales

- 1 Voir ICTSD, “India Rejects Outcome of Casablanca Patent Harmonization Meeting”, Bridges Weekly, 13 avril 2005. <http://www.ictsd.org/i/ip/39678/>; et “General Assembly Bypassed in Informal WIPO Talks on Patent Harmonization”, Bridges Weekly du 23 février 2005. <http://ictsd.org/i/ip/39684/>; Les deux articles se réfèrent aux consultations informelles de l’OMPI à Casablanca en février 2005, organisées par le Directeur général de l’OMPI avec un groupe de représentants agissant en leur propre nom, choisis sur la base de leur désir de soutenir un « brevet mondial » au sein du Comité permanent du droit des brevets de l’OMPI. Le participant brésilien était le seul à ne pas s’aligner sur la proposition du DG, comme indiqué dans le Communiqué de presse N° 241 de l’OMPI, du 18 février 2005. http://www.wipo.int/pressroom/fr/prdocs/2005/wipo_upd_2005_241.html
- 2 Liberti, L. 2010. Intellectual Property Rights in International Investment Agreements: An Overview. OECD Working Papers on International Investment N°2010/1; <http://www.oecd.org/document/24>
- 3 En décembre 2008 les douanes néerlandaises ont saisi un envoi d’un produits génériques Losartan utilisé pour lutter contre la tension sanguine élevée. Produit en Inde, le médicament était en transit pour le Brésil. Un produit actif considéré comme générique en Inde et au Brésil, mais considéré comme breveté en Europe. La saisie du médicament générique contredit le principe de la juridiction territoriale nationale du système des brevets, et on pourrait argumenter qu’elle passe outre l’ADPIC, Partie III, article 41 :1 qui stipule que les pays membres doivent éviter de créer des obstacles au commerce légitime. Le Brésil et l’Inde ont demandé la tenue de consultations formelles avec la CE et le gouvernement des Pays Bas, ouvrant ainsi la première phase d’une procédure de règlement des différends pour infraction au GATT 94 et à l’Accord sur les ADPIC.
- 4 Traité de l’OMPI sur le droit d’auteur (WCT) et Traité de l’OMPI sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes (WPPT).
- 5 La durée de vie du droit d’auteur en Europe a été prorogée par la Directive 93/98/CEE du Conseil du 29 octobre 1993 relative à l’harmonisation de la durée de protection du droit d’auteur et de certains droits voisins ; et aux Etats-Unis par le Sonny Bono Copyright Term Extension Act de 1998, adopté le 27 octobre 1998.
- 6 Document OMC, WT/MIN(01)/DEC2.
- 7 Voir Document OMC, WT/L/540, du 2 septembre 2003 : « Décision du 30 août 2003* ». La note de bas de page à laquelle renvoie l’astérisque ajouté au titre de la décision indique que «La présente décision a été adoptée par le Conseil général à la lumière d’une déclaration dont le Président a donné lecture et qui figure dans le document JOB(03)/177. Cette déclaration sera reproduite dans le compte rendu de la réunion du Conseil général à paraître sous la cote WT/GC/M/82.

7

Négociations sur les règles : Antidumping, subventions et droits compensateurs, subventions aux pêcheries et accords commerciaux régionaux

Guillermo Valles Galmes

Ancien Ambassadeur de l'Uruguay auprès de l'OMC

Introduction : contexte du Groupe de négociation sur les règles et son mandat

Etant donné que ce chapitre est probablement écrit dans la phase finale du Cycle de Doha¹ et que plus de dix ans se sont écoulés depuis les préparations pour ces négociations multilatérales, il semble important de commencer par analyser les négociations sur les règles en comparant les faits et positions au moment du lancement du Cycle avec ceux qui prévalent aujourd'hui. Cette approche permettra d'illustrer ce domaine complexe des négociations de la manière la plus réaliste – un ingrédient important pour conclure avec succès toute négociation.

Une analyse pragmatique est aussi nécessaire dans le cas des règles pour les raisons suivantes :

- Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres domaines de négociations où les objectifs politiques de départ étaient clairs, le mandat sur les règles émanant de Doha en 2001 était rédigé en des termes très généraux et abstraits, se référant surtout à la nécessité de « clarifier et améliorer » les règles antidumping et sur les subventions².

- La portée des négociations de ce groupe était particulièrement étendue, puisqu'elles recouvrent quatre vastes domaines, chacun d'entre eux très complexe et différencié des autres, ce qui nécessite une expertise variée.
- Les intérêts politiques dans chacun de ces domaines varient beaucoup parmi les membres de l'OMC, allant d'un « intérêt marginal » à une « haute sensibilité ». Ils ont aussi évolué dans le temps et en fonction des préoccupations changeantes des pays membres.

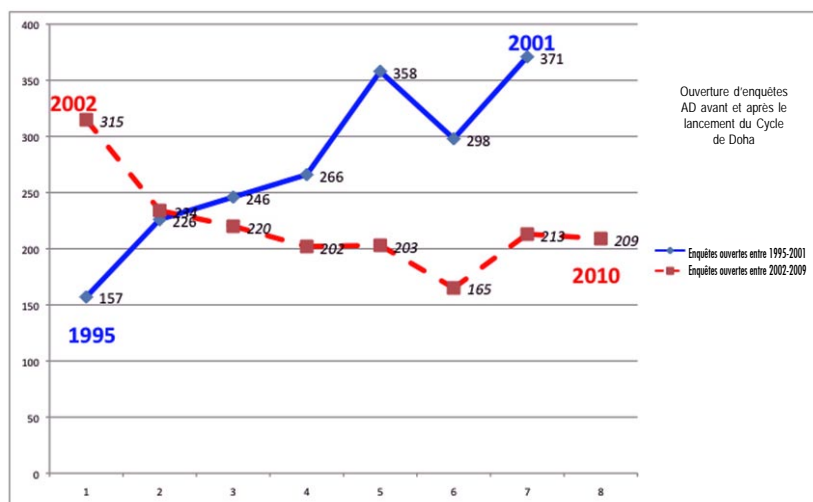
Les motivations

Pour commencer, il convient de noter que dans le domaine des règles antidumping il n'y avait pas, formellement parlant, de négociations en suspens issues du Cycle d'Uruguay qui pouvaient justifier en soi un nouveau Cycle de négociations multilatérales, comme ce fut le cas pour l'agriculture et les services. En 1994, les seules négociations dans ce domaine qui devaient se poursuivre, étant donné qu'un accord n'avait pas été trouvé à la conclusion du Cycle d'Uruguay, concernait exclusivement les règles anticontournement. En outre, une révision des articles portant sur le règlement des différends avait été prévue, mais dans la Déclaration de Marrakech de 1994 aucune révision complète de toutes les règles antidumping n'avait été prévue et aucun « ordre du jour intégré » n'avait été adopté.³

Lors de la conclusion du Cycle d'Uruguay en 2004, alors que de nombreux ministres se montraient préoccupés par les actions unilatérales, seuls deux proposèrent directement une amélioration future des règles antidumping : les ministres japonais et chilien.⁴ Cette situation avait déjà évolué lors de la Conférence ministérielle de Seattle, où non moins de 10 ministres demandèrent l'ouverture de négociations sur ce sujet et 14 propositions furent déposées au nom de 32 pays membres.

Ce qui a changé entre 1994 et 2001 c'est la préoccupation au sujet de l'augmentation annuelle du nombre d'enquêtes antidumping ouvertes (voir Tableau 1) et le sentiment de certains membres qu'étant donné qu'ils entraient dans un nouveau Cycle de négociations multilatérales il était approprié d'inclure des négociations sur les mesures antidumping dans l'ensemble du paquet couvert par la règle de l'engagement unique. Selon ces membres, les avantages en termes d'accès aux marchés obtenus avec les réductions tarifaires convenues durant le Cycle d'Uruguay étaient finalement perdus à cause de l'utilisation indue des mesures antidumping. Le lancement d'un nouveau Cycle de négociations commerciales multilatérales visant à élargir l'accès aux marchés était le bon moment pour rechercher à renforcer les disciplines concernant l'utilisation toujours accrue de mesures antidumping. Il faut noter cependant, qu'à partir de 2001 l'utilisation des mesures antidumping a commencé à diminuer (voir la courbe en pointillé au Graphique 1), malgré que l'économie mondiale entrait dans la pire crise économique et commerciale des dernières 50 années.

Graphique 1 :



Source : G. Valles sur la base des statistiques antidumping de l'OMC

Les « demandeurs »

L'augmentation des enquêtes antidumping entre 1995 et 2001 a convaincu nombre de pays en développement et de pays développés à demander l'inclusion des règles antidumping à l'ordre du jour du Cycle de Doha. Ils ont ensuite formé un Groupe de négociation, « Les Amis des négociations antidumping » (Groupe ANA), pour faire pression pour une application plus restreinte des actions antidumping.

A noter que ce groupe est composé de membres de l'OMC préoccupés par l'abus des enquêtes et des mesures antidumping, mais qu'il ne représente pas en soi une perspective de pays en développement. Il est composé d'un mélange de petites et de grandes économies, tant développées qu'en développement, se préoccupant de leurs débouchés à l'exportation.

Le point de vue de l'exportateur est prévalent dans la position de ce groupe et ses membres ont des expériences très diverses dans l'utilisation du système antidumping. Comme on peut le voir au Tableau 1, certains sont de grands utilisateurs de mesures antidumping, alors que d'autres n'ont même pas de lois antidumping au niveau national et ont été la cible d'un nombre limité de mesures antidumping touchant leurs exportations (même si celles-ci étaient importantes).

Alors que ces 16 membres constituent le noyau dur des demandeurs de négociations sur les règles antidumping, de nombreuses initiatives ont aussi émané d'autres participants.

Tableau 1 : Groupe ANA : les utilisateurs et les cibles de mesures antidumping(Jusqu'à décembre 2009)				
Membres du Groupe	Enquêtes AD par	Enquêtes AD contre	Différends AD (requérant)	Différends AD (défendeur)
Brésil	108	179	8	2
Chili	27	17	1	1
Chine	761	178	4	2
Colombie	5	48		
Costa Rica	2	10	2	
Hong K, Chine	28			
Israël	10		32	
Japon	155	6	5	
Corée	264	108	6	1
Mexique	47	97	11	4
Norvège	6		1	
Singapour	45			
Suisse	7		1	
Taipei, Chine	198	22	1	
Thaïlande	150	41	5	
Turquie	45	144	2	1
Sous-Total membres ANA	1858	882	47	11
TOTAL	3675	3675	84	84

Pays en développement membres de l'ANA : la pratique du système antidumping et leur approche concernant les négociations

Une caractéristique spécifique aux négociations dans ce domaine, c'est qu'on ne distingue pas de stratégie commune des pays en développement et qu'ils n'y ont pas formé de « groupe » de pays en développement en tant que tel. Cela est surtout dû au fait que leurs intérêts commerciaux, leur capacité institutionnelle et leur expérience avec les mesures antidumping varient beaucoup d'un pays en développement à l'autre.

Bien entendu, de nombreux membres en développement (et développés) déclarent, et avec raison, qu'ils ne veulent pas être victimes de l'imposition de mesures antidumping contre leurs exportations. Cependant, quelle est la situation lorsque l'application de telles mesures survient entre des pays en développement ? La question est d'actualité, car le nombre d'utilisateurs de mesures antidumping est passé d'une poignée de pays développés à l'époque du lancement du Cycle d'Uruguay dans les années 1980 à plus de 40 actuellement, y compris plusieurs pays en développement.

En fait, jusqu'à décembre 2009 plus de 61% des enquêtes antidumping avait été initiées par des pays en développement. De plus, l'utilisation de telles mesures entre pays en développement était en forte hausse, 64% des enquêtes initiées par les pays en développement concernant des importations accusées d'être sujettes au dumping de la part d'autres pays en développement. Cette situation rend difficile l'appréciation des besoins communs des pays en développement en tant que tels. A part l'intérêt pour l'accès aux marchés, la préoccupation majeure exprimée par de nombreux pays ACP concernait la difficulté d'utilisation des règles complexes du système antidumping existant à l'OMC. Ce point de vue est reflété dans la proposition du Kenya sur le TSD, initialement incluse dans le document TN/RL/GEN/143,⁵ dont nous parlerons plus tard.

Les questions-clés et problèmes principaux des négociations antidumping

En fait, des centaines de propositions concernant toutes les phases de la procédure antidumping furent soumises dans les années qui suivirent le lancement du Cycle de Doha. Il s'agissait d'une foule de projets et d'idées visant à modifier les dispositions actuelles de l'Accord antidumping, allant de l'ouverture d'une enquête antidumping au calcul des marges du dumping, en passant par la détermination du préjudice, l'application des règles, la transparence, l'imposition des mesures, leur expiration et leur révision, ainsi que le règlement des différends.

Un vaste mandat ministériel sans une direction politique commune

A part le grand nombre de propositions, une autre difficulté lors des négociations était (et reste encore) le manque de clarté politique du mandat ministériel original. Ce n'était pas le cas dans d'autres domaines de négociations. Dans l'agriculture, par exemple, il était clair, malgré toutes les mises en garde et conditionnalités, que les négociations étaient globalement destinées à libéraliser les échanges agricoles et à les rendre plus équitables. En ce qui concerne les services et l'AMNA, il s'agissait, une fois encore, d'élargir l'accès aux marchés dans le cadre d'un TSD en faveur des pays en développement. Dans le cas des négociations antidumping, cela n'était pas clair dès le départ à cause de l'étendue du mandat originel.⁶

Le Groupe ANA proposa en 2005 six objectifs politiques pour clarifier les buts et ainsi mieux focaliser les négociations.⁷ Il s'agissait de :

Minimiser les effets excessifs des mesures antidumping ; éviter que les mesures antidumping ne deviennent permanentes ; renforcer l'application équitable des lois et améliorer la transparence ; réduire les coûts pour les autorités et les destinataires des enquêtes ; terminer les enquêtes injustifiées et inutiles dans leur phase initiale ; et convenir de disciplines pour améliorer et clarifier les règles substantives concernant le dumping et le préjudice subi.

Aucun consensus ne fut obtenu sur ces objectifs et le mandat ministériel, bien que quelque peu rationalisé à Hong Kong (2005), demeura aussi vague qu'à l'origine. En

outre, la Déclaration de Hong Kong sembla donner raison à ceux qui pensaient que les négociations ne cherchaient pas de modification fondamentale de l'Article VI :

(Les Ministres *demandent*) aux participants, quand ils envisageront des clarifications et des améliorations possibles dans le domaine de l'antidumping, de tenir compte, entre autres choses, a) de la nécessité d'éviter le recours injustifié aux mesures antidumping, **tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de l'instrument et ses objectifs, dans les cas où de telles mesures sont justifiées**; et b) de l'opportunité de limiter les coûts et la complexité des procédures pour les parties intéressées comme pour les autorités chargées de l'enquête, **tout en renforçant la régularité, la transparence et la prévisibilité de ces procédures et de ces mesures**;

Il était donc clair à l'époque, que le processus devrait être dirigé par le président au moyen d'une série de propositions émanant de sa responsabilité et autorité propres dans une sorte d'approche descendante.

Ce processus débuta en 2008 lorsqu'un premier projet du président (document TN/RL/W/213) fut accueilli par une forte opposition émanant de toutes parts. Il n'en reste pas moins, que ce document permit de clarifier les positions et les intentions des membres. C'est ainsi que ce premier projet permit d'identifier trois grandes catégories de questions (Voir Tableau 2).

Dans la première catégorie on trouve les questions qui comportent un potentiel de consensus assez clair. Il s'agit surtout des questions liées à l'application équitable des lois et à la transparence ; et dans le plus récent document du président, celles-ci apparaissent sans parenthèses, bien qu'il n'y ait encore aucun accord sur ces questions ni sur les textes soumis jusqu'à présent.

La deuxième catégorie concerne les questions sur lesquelles il n'y a aucun consensus ni de solution facile à ce jour et qui pourraient nécessiter une sorte de solution d'arbitrage. Cela prendra probablement la forme d'un nouveau projet du président, qui interviendra lorsque la situation politique sera mûre, pour faire avancer et enfin faire aboutir les négociations.

Troisièmement, il y a une catégorie de questions qui n'ont pas été abordées par les propositions du président.

Table 2:		
Questions pour lesquelles un consensus est possible	Questions pertinentes pour lesquelles il n'y a pas de consensus	Questions qui n'ont pas été abordées jusqu'en 2009
La répartition des coûts (Art. 2.2.1.1)	La pratique de réduction à zéro (Art. 2.4.2)	Les marges <i>de minimis</i>
Comparaison des modèles (Art. 2.4.4)	Réexamens à l'extinction (Art. 11.3)	Volumes à l'importation négligeables
Taux de changes (Art. 2.4.1.1 et 2.4.2.2)	Intérêt public/droit moindre	Déterminations préliminaires obligatoires
Menace de dommage (Art. 3.7)	Anticontournement (Art. 9bis)	Soutien
Importations sujettes au dumping (note de bas de page 11)	Cause de dommage (Art. 3.5)	Produits saisonniers/périssables
Contenu d'une demande (Art. 5.2)	Produit sujet à examen (Art. 5.6)	Application conforme des règles
Soutien par une branche de production nationale (Art. 5.4)	Retard important (Art.3.9)	
Procédure précédant l'ouverture d'une enquête (Art. 5.5)	Branche de production nationale – sociétés liées (Note de bas de page 17)	
Identification des parties (Note de bas de page 21)	Dumping de pays tiers (Art. 14.4)	
Enquêtes successives (Art. 5.10bis)	Demandes d'informations aux parties affiliées (Art. 6.1 nouveau et 6.8.1)	
Traducteurs officiels (Note de bas de page 25)	TSD et assistance technique	
Droit général à une application équitable des lois (Art. 6.4)		
Documents non confidentiels (Art.6.4bis) (mais uniquement pour parties intéressées)		
Résumés non confidentiels (Art.6.5.1)		
Divulgaration des calculs ayant servi à la détermination finale (Art. 6.9bis)		

Questions pour lesquelles un consensus est possible	Questions pertinentes pour lesquelles il n'y a pas de consensus	Questions qui n'ont pas été abordées jusqu'en 2009
Divulgence de rapport avant détermination finale (Art.6.9)		
Echantillonnage (Art.6.10)		
Clarification des questionnaires (Art.6.13)		
Mesures provisoires (Art.7.1)		
Engagements en matière de prix (Art.8)		
Détermination du montant des droits (Art.9.3)		
Changement de circonstances durable (Art.11.2)		
Nouvel exportateur (réexamen) (Art.9.5)		
Avis au public (Art.12)		
Notifications (Art.16.4)		
Transition (Art.18.3bis)		
Vérifications (Annexe I)		
Meilleurs renseignements disponibles (Annexe II)		
Procédures d'examen des pratiques antidumping (Annexe III)		

Les questions les plus difficiles et leur avancement dans les négociations

La réduction à zéro

Il y a dumping lorsque le prix à l'exportation d'un produit est inférieur au prix normal de ce produit dans le pays d'origine. L'Article 2.4.2 de l'Accord antidumping (AAD) précise que la marge du dumping doit être établie sur la base d'un nombre de comparaisons équitables entre ces deux prix. La réduction à zéro intervient lorsque dans la comparaison des prix la dite marge négative (c'est-à-dire lorsque le prix à l'exportation est supérieur au prix normal) n'est pas comptée pour compenser les marges positives, mais réduite à zéro. Cette pratique, selon les ANA et beaucoup d'autres, augmente artificiellement la marge du dumping et crée un dumping là où en réalité il n'y en a pas.

Une des difficultés concerne le fait que la réduction à zéro peut intervenir non seulement au cours de l'enquête originale entraînant l'imposition de mesures et lors du réexamen, mais aussi au moment de la perception des droits antidumping. Cela se produit parce que beaucoup de pays – y compris plusieurs pays en développement – n'appliquent pas les droits de douane supplémentaires *ad valorem*, mais sous la forme de droits

appliqués à un prix minimum. Le droit antidumping perçu représente la différence entre un prix minimum de référence et le prix d'importation effectif du produit. Il n'y a jamais de compensation (ou de crédit) lorsque les prix à l'importation dépassent le prix minimum ; et par conséquent la pratique de la réduction à zéro a lieu également à ce stade.

Les plus importantes propositions visant à interdire totalement la pratique de réduction à zéro sont contenues dans les documents TN/RL/GEN/8 ; TN/RL/GEN/126 ; TN/RL/GEN/137 ; TN/RL/GEN/214Rev.3 ; TN/RL/GEN/213 ; et TN/RL/GEN/215. La principale proposition s'opposant à cette interdiction est contenue dans le document TN/RL/GEN/147.

Il faut aussi noter qu'à ce jour 13 cas concernant des questions antidumping ont été soumis à l'Organe de règlement des différends (ORD). En outre, au cours des négociations plusieurs décisions de l'Organe d'appel ont interdit la réduction à zéro. Ces décisions ont fortement influencé la discussion sur cette question spécifique entre les membres et a considérablement modifié la dynamique politique des négociations.

Le président dans son premier projet de texte TN/RL/GEN/213 a proposé une interdiction partielle de la réduction à zéro dans certaines enquêtes liminaires, au moyen de dispositions spécifiques à l'Article 2.4.3(i). Dans ce projet, la réduction à zéro était toutefois autorisée de manière spécifique pour le calcul du dumping « lorsque les autorités agréeront les résultats de comparaisons multiples entre la valeur normale et les prix à l'exportation transaction par transaction ou de comparaisons multiples entre des transactions à l'exportation prises individuellement et une valeur normale moyenne pondérée » (Article 2.4.3.(ii) et (iii)). La pratique était aussi autorisée dans la procédure de détermination du droit antidumping (Article 9.3.1).

Cela a provoqué des réactions de déception de la part de presque toutes les délégations à propos de ce premier projet du président. Une forte majorité considère que la réduction à zéro devrait être interdite dans tous les cas de procédure. Les Etats-Unis par contre, ont exigé un retour à la pratique de la réduction à zéro dans tous les cas de figure et dans toutes les procédures, car il était absolument nécessaire de retourner au statu quo sur la question tel qu'il existait selon eux lors de l'adoption du Cycle d'Uruguay. La délégation a également souligné plusieurs cas de figure dans lesquels une interdiction absolue pourrait affecter non seulement son propre système de détermination des droits antidumping, mais également ceux d'autres pays.

Quelques pays, y compris des pays en développement, ont souligné que la réduction à zéro devrait être autorisée dans le cas de ce qu'on appelle le dumping ciblé, c'est-à-dire lorsqu'une méthodologie de moyenne pondérée des transactions est appliquée. D'autres, y compris des membres en développement, se préoccupent aussi de l'effet de toute interdiction générale sur leur système de perception de droits antidumping. Ceux qui appliquent un système de valeur normale éventuelle (comme les prix minimum cités plus haut) voudraient s'assurer qu'une interdiction de la réduction à zéro ne les toucherait pas. Un certain nombre de pays, par conséquent, y compris des pays en développement, ne considèrent pas l'interdiction générale ou un système d'autorisation de la réduction à zéro comme la solution. A l'heure actuelle, aucune alternative concrète de médiation (à part le premier essai du président) n'a été proposée.

Compte tenu de cette situation générale, y compris des positions inflexibles exprimées par de très nombreux membres du Congrès des Etats-Unis à ce propos, il est difficile de prévoir quel type de concession pourrait émaner des Etats-Unis pour permettre à cette négociation cruciale de pouvoir aller de l'avant. L'opinion générale des membres du Congrès des Etats-Unis est que l'Organe d'appel a mal interprété le résultat du Cycle d'Uruguay qui autorise clairement la réduction à zéro. Indépendamment de cette opinion politique forte, la mise en œuvre nécessaire de plusieurs décisions de l'Organe d'appel de l'OMC entraîne la discussion sur l'interdiction de la réduction à zéro au-delà du cadre des négociations sur les règles. Si l'on peut se baser sur l'expérience du passé, il faut rappeler que la Commission européenne a finalement accepté de modifier son système antidumping pour se conformer à la décision de l'Organe d'appel sur la réduction à zéro.⁸ Dans ce cas pourtant, il serait naïf de penser que l'éventuelle application (ou refus d'application) de la décision par les Etats-Unis serait sans conséquences pour la poursuite des négociations sur les règles.

Réexamens à l'extinction des droits antidumping

Dans les derniers jours du Cycle d'Uruguay, les négociateurs sont parvenus à convenir de réformes spécifiques de la procédure antidumping. Une de celles-ci concerne les réexamens à l'extinction des droits antidumping. Les règles antérieures étaient vagues en ce qui concerne le moment où les gouvernements devaient terminer l'application de droits antidumping. Certaines de ces mesures restaient en place des décennies et cela était perçu par certains membres comme le signe que « pour certains droits antidumping le soleil ne se couche jamais ». L'engagement pris par tous à la conclusion du Cycle d'Uruguay imposait l'obligation pour tous de mettre un terme à leurs mesures antidumping cinq ans après leur introduction, à moins que le pays importateur ne détermine que l'abandon de cette mesure entraînerait une poursuite du dumping et provoquerait un dommage matériel à une branche de production de l'industrie nationale.

Dans le PDD, les demandeurs proposaient de clarifier les règles appliquées aux réexamens à l'extinction (Article 11 du PDD) au moyen d'une série de propositions incluses dans les documents TN/RL/GEN/104 ; TN/RL/GEN/61 ; TN/RL/GEN/74 ; et TN/RL/GEN/149.

Selon les tenants des propositions, les mesures antidumping sont souvent imposées pour plus de cinq ans, parfois beaucoup plus, même si elles ne reposent pas sur la probabilité d'une poursuite du dumping et d'un dommage. De leur point de vue, cette situation est due au manque de directives dans l'Accord antidumping sur la question de savoir comment déterminer si des mesures antidumping sont encore nécessaires après l'extinction de la période de 5 ans. Depuis 1995 quatre différends concernant le réexamen à l'extinction ont été soumis à l'ORD.

Le premier projet de la présidence proposait certaines dispositions concernant la procédure, l'application équitable des lois et les questions substantielles dans le but de clarifier l'Article 11 sur les réexamens à l'extinction. Elles spécifiaient le type d'informations qui devraient être fournies dans la demande formelle de réexamen à l'extinction. Elles proposaient aussi une obligation de demande type (« de la part ou au nom de » la branche nationale de production) et un niveau de preuve suffisant pour justifier l'initiation d'une procédure de réexamen. Dans le cas de « circonstances spéciales », le réexamen pourrait se faire *ex officio*, c'est-à-dire sans qu'une demande ait

été déposée au préalable, à condition que les autorités disposent des éléments de preuves suffisants. Le projet fixait aussi des délais précis et des dates butoir pour les procédures de réexamen et clarifiait les conditions nécessaires pour déterminer si le dumping et le dommage subsisteront ou se reproduiront si le droit est supprimé (la détermination sera fondée sur des éléments de preuve positifs et un examen objectif de tous les facteurs pertinents, et la pondération à accorder aux différents facteurs dépendra des faits de chaque examen, et un seul ni même plusieurs de ces facteurs ne constitueront pas nécessairement une base de jugement déterminante).

Le projet proposait une échéance fixe de 10 ans pour l'extinction automatique des droits antidumping, tout en permettant que les mesures antidumping existantes au moment de l'entrée en force du Cycle de Doha pour le développement soient considérées comme initiées à ce moment là (en d'autres termes, le délai de 10 ans commencerait à partir de la mise en œuvre des Accords sur le PDD). Sur aucune de ces questions liées au réexamen à l'extinction on ne peut trouver de position spécifique de pays en développement. Dans plusieurs cas les pays en développement ont défendu leurs intérêts à l'exportation, mais beaucoup d'entre eux ont aussi défendu la position inverse (en tant qu'importateurs), soulignant leur résistance à adopter des règles par trop compliquées qui risqueraient de rendre ce type de défense commerciale inapplicable dans le contexte d'un pays en développement.

Le droit moindre

L'Accord antidumping dispose déjà en son Article 9.1 qu'il est souhaitable d'appliquer la règle du « droit moindre », en vertu de laquelle les autorités imposent un droit à un niveau inférieur à la marge de dumping mais suffisant pour faire disparaître le dommage. Etant donné qu'il s'agit d'une clause des meilleurs efforts, les ANA et d'autres ont proposé (dans le document TN/RL/GEN/1 ainsi que dans les documents TN/RL/GEN/32, 43 et 99) de rendre cette règle obligatoire. Certains pays en développement ont souhaité que cette règle ne soit rendue obligatoire que quand un pays développé enquête sur les importations en provenance d'un pays en développement. Les ANA ont proposé une nouvelle Annexe à l'Accord antidumping, mettant en avant trois méthodes de calcul possibles pour déterminer le droit moindre. Certains pays en développement se sont déclarés opposés à la règle contraignante. Cependant, en supposant que la règle contraignante soit acceptée en principe, les questions fondamentales seraient de savoir si l'Accord conviendrait des méthodologies à appliquer pour mettre la règle du droit moindre en pratique : quels seraient les détails de ces méthodologies ? (Par exemple une « sous-facturation », un « prix non-préjudiciable », un « prix d'importation non sujet à dumping », ou d'autres repères) ; combien complexes et applicables elles seraient et si l'application de telles méthodologies seraient acceptables dans le dispositif de règlement des différends de l'OMC.

L'intérêt public

La question du test d'intérêt public est directement liée à la question précédente. Plusieurs membres des ANA ont présenté une proposition visant à imposer aux autorités d'enquête de tenir dûment compte des avis émis par des parties intéressées nationales (autres que les producteurs eux-mêmes) avant de décider d'imposer un droit antidumping et son niveau. Les propositions sont contenues dans les documents TN/RL/GEN/53, 85 et 222. Dans son premier projet de texte, le président avait inclus une disposition exigeant que

les procédures décrites dans les lois et réglementations nationales permettent aux autorités d'enquête antidumping, au début de leurs investigations, de tenir compte des observations des parties intéressées nationales dont les intérêts pourraient se trouver affectés par l'imposition des droits antidumping. Plusieurs membres, dont des pays en développement, avaient considéré qu'une telle obligation était contraire à la souveraineté de la juridiction nationale ou était trop onéreuse à appliquer.

Produit considéré

Cette question concerne la portée de l'enquête et est pertinente selon les auteurs de la proposition car :

La sélection du produit considéré est fondamentale pour déterminer la portée des enquêtes antidumping ainsi que sur les droits compensateurs et de toute mesure en résultant ...(et)...l'absence de principes directeurs dans l'Accord crée des problèmes systémiques tels que l'inclusion par les membres, dans une seule enquête, détermination du dumping et mesure, des produits qui peuvent être totalement différents sur le plan de leurs caractéristiques physiques, de leurs utilisations finales et des canaux de distribution.⁹

Les ANA ont soumis plusieurs propositions pour résoudre cette question. Les textes originaux se trouvent dans les documents TN/RL/W/7, 10 ; TN/RL/GEN/50 ainsi que 66 de la part de la Chine et 26 et 73 de la part du Canada. Un document de référence utile sur cette question, est la note G/ADP/AHG/W/121/Rev. 4 du Groupe de travail sur la mise en œuvre, au sein du Comité antidumping.

Dans le premier projet de la présidence, le terme « produit considéré » est défini à l'Article 2.6 comme étant « le produit importé faisant l'objet de l'enquête ou du réexamen », pouvant être constitué de plusieurs produits importés, comportant des différences en ce qui concerne des facteurs tels que les modèles, les types, les classes et la qualité, à condition qu'ils aient « en commun les mêmes caractéristiques physiques de base. » Ce même article établit qu'il faudrait tenir compte de tous les facteurs pertinents (comme la similitude d'emploi, l'interchangeabilité, la concurrence sur le même marché et la distribution par les mêmes circuits) pour déterminer si les différences entre produits importés sont telles qu'elles en rendent impossible l'inclusion dans un seul « produit considéré ». En outre, à l'Article 5.6bis, le projet du président préconise que si au cours d'une enquête, les autorités constatent que l'enquête concerne des produits importés qui ne sont pas inclus à juste titre dans le champ du produit considéré, elles modifieront le champ du produit visé.

En ce qui concerne la détermination du produit considéré, des différences de vues existent entre tous les participants, y compris les pays en développement, sur le rôle des caractéristiques physiques et du marché de ce produit, ainsi que sur le moment et la manière de déterminer le produit considéré.

Le contournement

Une question proche du produit considéré est celle de savoir comment traiter les modifications ou altérations marginales des caractéristiques physiques, de production ou de distribution d'un produit qui fait l'objet d'une mesure antidumping ou

compensatoire, lorsque ces modifications ou altérations sont provoquées dans le but d'entraver l'objet et l'efficacité des mesures de défense commerciale offertes par les accords de l'OMC.

Ainsi que nous l'avons souligné au début de ce chapitre, la question du contournement n'a pas été résolue à Marrakech, et les ministres ont demandé au Comité sur les pratiques antidumping d'élaborer des règles uniformes à ce sujet « dès que possible ». Seize ans plus tard, aucune définition commune n'a été convenue sur ce qui constitue une tentative de contournement. Quelque membres, cependant, y compris des pays en développement, ont adopté des mesures pour éviter que des mesures antidumping ou compensatoires ne soient entravées par des pratiques de contournement. Les Etats-Unis, pour lesquels cette question est d'une importance politique cruciale en sont les demandeurs dans le Groupe de négociation sur les règles (GNR). La Chine, la Corée et d'autres s'opposent fermement à l'inclusion d'un texte spécifique sur cette question, car pour eux, la seule façon de régler une accusation de contournement consiste à reprendre une nouvelle enquête dès le début. Bien que n'ayant pas élaboré de propositions concrètes à ce sujet, plusieurs pays en développement ont souligné que le contournement était un fait avéré et que par conséquent des règles communes devraient être élaborées pour améliorer la visibilité et assurer la conformité des règles.

Reflétant les propositions contenues à l'Article 2.6 sur le produit considéré, le premier projet du président préconise de permettre aux autorités d'étendre le champ d'application d'un droit antidumping existant à d'autres produits non couverts par l'enquête dans trois types de circonstances prévues à l'Article 9bis : a) lorsque les importations d'un produit considéré ont été remplacées, totalement ou en partie, par des importations de

- parties ou de formes non finies d'un produit à des fins d'assemblage ou de finissage pour en faire un produit qui est le même que le produit considéré dans le pays importateur ; ou
- d'un produit qui est le même que le produit considéré et qui a été assemblé ou fini dans un pays tiers à partir de parties ou de formes non finies ; ou
- d'un « produit légèrement modifié » en provenance du pays assujéti au droit antidumping existant.

Le projet inclut aussi des conditions strictes pour permettre d'étendre le champ d'application d'un droit antidumping, y compris le fait que les produits assujettis à une mesure visant à déjouer le contournement doit au préalable faire l'objet d'un dumping. Dans l'esprit de l'auteur de ce texte, il est difficile d'imaginer une solution pour la question du produit concerné sans arriver dans le même temps à un arrangement sur le contournement.

Les leçons pour les pays en développement

Voici quelques réflexions depuis le front : l'auteur de ce chapitre est d'avis que si le PDD n'est pas adopté les grands perdants en seront les pays en développement. C'est pourquoi ces suggestions sont émises dans l'espoir de pouvoir conclure le Cycle et pour aider « les membres à sortir de leur zone de confort pour parvenir à un accord », pour paraphraser le récent discours du Directeur général de l'OMC.

Propos sur la nécessité de revoir la perspective des négociations antidumping

L'époque où les Etats-Unis, la Commission européenne, l'Australie et le Canada étaient les seuls à appliquer des mesures antidumping est révolue depuis longtemps. Le dossier antidumping n'est plus une question Nord-Sud. Plus de 70 pays sont maintenant dotés de lois nationales et de règles antidumping, ainsi que d'une autorité d'enquête antidumping. En dépit du fait que le nombre d'actions antidumping est nettement en baisse, il est clair que le nombre très important d'utilisateurs de telles mesures restera une des caractéristiques permanentes du système commercial international dans le futur. Par conséquent, le dossier antidumping restera aussi présent dans les échanges Sud-Sud.

L'utilisation de mesures antidumping (en tandem avec les sauvegardes) a été un instrument de politique commerciale important pour de nombreux pays en développement.¹⁰ Les deux instruments de défense commerciale ont joué le rôle de valve de sécurité non seulement pour protéger leurs industries naissantes nouvellement exposées à la concurrence déloyale par les prix, mais aussi pour contenir les pressions néo-protectionnistes émanant des milieux nationaux. Ces valves de sécurité jouent un rôle extrêmement important lorsqu'en plus de la libéralisation des échanges, les pays en développement doivent faire face à des phases descendantes du cycle économique et à des dérèglements au niveau des taux de change.

Dans une perspective historique, on pourrait aussi ajouter que les mesures antidumping jouent un rôle de facilitateur pour l'intégration de l'économie de la Chine dans le monde (et vice-versa). La prévalence de la Chine comme principale cible des enquêtes antidumping et l'augmentation constantes des mesures antidumping prises dans le monde contre ce pays confirment cette thèse. Sans compter que la Chine, de son côté, est devenue un grand utilisateur de telles mesures.¹¹

Contrairement à ce qui se passait dans la période suivant la conclusion du Cycle d'Uruguay (et surtout avant le lancement du Cycle de Doha), la tendance à la baisse observée des dix dernières années du nombre d'enquêtes antidumping lancées dans le monde devrait permettre d'aborder ces négociations sur les règles antidumping de manière plus détendue.

Tous les acteurs du PDD seraient gagnants s'ils adoptaient une attitude pragmatique sur ces questions dans leurs stratégies de négociation. Le message est donc de négocier les règles antidumping (et en ce sens tous les domaines de négociations) en se projetant vers l'avenir, et non vers le passé. La stratégie ambiante a été de négocier en fonction de ce qui a été ou n'a pas été résolu au cours du Cycle d'Uruguay. La situation a beaucoup changé et il faut en tenir compte. Ceux qui ont négocié les règles antidumping uniquement du point de vue d'un pays exportateur doivent maintenant tenir compte de leurs intérêts en tant qu'importateurs. Il en va de même pour ceux qui, au cours des négociations du Cycle de Doha, ont uniquement veillé au maintien des pratiques et des règles antidumping nationales inchangées (le message est : prenez soin de vos propres exportations et méfiez-vous des nouveaux utilisateurs des mesures antidumping).

Pour ceux parmi les pays en développement qui n'ont à ce jour participé à ces négociations que du point de vue d'exportateurs, il incombe de se demander si un accord antidumping

plus strict, mais aussi plus complexe leur serait bénéfique, surtout s'ils étaient appelés à l'utiliser pour protéger leurs propres marchés.

Par conséquent, deux objectifs devraient être poursuivis. Le premier, consisterait à « clarifier et améliorer » l'Accord antidumping pour que le système ne devienne pas en fin de compte plus onéreux et difficile à manier par les plus petits pays en développement. Le deuxième, consisterait à chercher à inclure un projet de formation des capacités solide, crédible et efficace pour les pays en développement dans le résultat de ces négociations sur les règles antidumping. Il pourrait être inclus dans les résultats des négociations sur l'Aide pour le commerce (ApC) et la coopération Sud-Sud devrait aussi en faire partie.

La proposition originale du Kenya sur le TSD, contenue dans le document TN/RL/GEN/143, en son point 4, pourrait être élaborée et amplifiée. Un tel programme pourrait être lancé par une décision extraordinaire des ministres et pourrait inclure de l'assistance technique et financière pour :

- mettre en place les cadres juridiques nationaux permettant aux plus petites économies d'utiliser les mesures antidumping et compensatoires de manière efficace et transparente ;
- organiser des activités de renforcement des capacités et de formation pour les autorités d'enquête des plus petites économies ; et
- créer et développer des autorités régionales en la matière.

Les tactiques, la logistique et le processus pour faire aboutir le Cycle de Doha

Premièrement, vu la complexité de l'élaboration de règles sur les questions d'antidumping, il n'est pas réaliste de vouloir conclure les négociations hors de la présence des autorités antidumping nationales au cours des négociations.

Deuxièmement, les négociations des questions considérées proches d'un consensus et celles qui sont « fondamentales » devrait être menées en parallèle. Cette division en catégories est relativement arbitraire et il ne faut pas s'attendre à ce que la première liste soit plus facile à négocier que les questions « fondamentales ».

Troisièmement, il faudrait encourager la mise en place de petits groupes de discussions. Contrairement aux négociations sur l'accès aux marchés dans lesquelles il est difficile de ne pas avoir une présence nationale, dans le cas des négociations antidumping il n'y a pas de questions d'importance telle qu'elles méritent d'être défendues bec et ongles par toutes les délégations dans toutes les réunions en groupes restreints. La rédaction de textes devrait être encouragée au bon moment. Les règles nécessitent une rédaction technique précise et soignée, qui se passe mieux au sein de groupes formels de petite taille et transparents.

Quatrièmement, il faut se donner le temps pour pouvoir harmoniser les textes entre les questions concernant les règles antidumping et celles concernant les subventions et les mesures compensatoires.

Cinquièmement, il faudrait créer un environnement hors-négociations pour les autorités chargées des enquêtes antidumping. L'expérience de l'auteur a démontré qu'il y a

d'importantes synergies à gagner en organisant la tenue d'un groupe technique composé de responsables des autorités antidumping parallèlement au Groupe de négociation. Par le passé, de tels groupes techniques étaient organisés pour permettre aux autorités respectives d'échanger leurs vues sur les expériences, problèmes et défis rencontrés au cours de leurs enquêtes et déterminations du dommage. De tels groupes techniques pourraient être reconduits et encouragés à condition qu'ils ne se mêlent pas au processus de négociation, mais le facilitent en créant un climat de coopération et d'échange de connaissances techniques.

Quelques questions pour le futur

Sur le plan théorique, on peut dire que les négociations sur les règles devraient être permanentes, étant donné que les normes doivent être constamment adaptées aux changements perpétuels du monde réel. Donc, quand devrait-on commencer et conclure des négociations sur les règles (en particulier les règles antidumping) ?

Les règles antidumping de l'OMC devront toujours être « clarifiées et améliorées » étant donné qu'elles se traduisent par des lois nationales appliquées dans des environnements juridiques et économiques très différents. On pourrait donc en conclure qu'une négociation permanente serait nécessaire pour assurer une application harmonieuse de ces règles. Contrairement à ce qui se passerait lorsque tous les tarifs douaniers auraient été abolis, les règles pourraient toujours être améliorées et leur application perfectionnée à cause de leur nature non quantitative. En d'autres termes, dans le vaste domaine des règles, on n'arrivera jamais au niveau zéro comme c'est le cas pour les droits de douane.

La question est donc de savoir si le système commercial multilatéral a besoin d'un « cycle » multilatéral et global pour assurer cette tâche permanente qui consiste à clarifier, améliorer et harmoniser l'application des règles.

Une autre question concerne la pertinence de vouloir toujours rechercher de nouvelles règles (dans ce cas des règles antidumping plus spécifiques) pour limiter les abus du système, lorsque des droits antidumping sont imposés à tort. On peut se demander si certaines des modifications proposées auraient l'effet escompté sur les autorités pour éviter les abus. Il est évident que limiter la « marge de manœuvre administrative » des autorités antidumping serait utile, mais cela pourrait aussi rendre le système si complexe qu'il pourrait être inefficace pour des plus petits pays en développement.

La question de « l'abus des mesures antidumping » pourrait peut-être être résolue de manière plus efficace, le cas échéant véritablement, en favorisant une participation plus active et concertée du Système de résolution des différends (SRD), avec une plus grande participation des organes réguliers de l'OMC, comme le Comité antidumping, le Mécanisme de revue des politiques commerciales et les Conférences ministérielles.

Les négociations sur les subventions horizontales

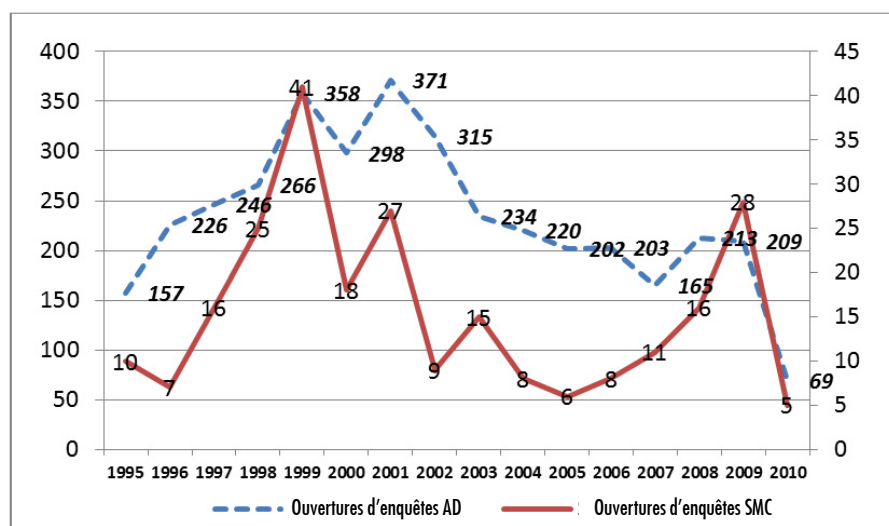
Le mandat ministériel de Doha sur les règles inclut également des négociations visant à « clarifier et améliorer » l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires

(ASMC). Toutefois, en ce domaine il y a eu beaucoup moins de propositions et moins d'intérêt pour opérer des modifications importantes que pour les règles antidumping. Cela pourrait être dû au fait qu'en général l'ASMC a été beaucoup moins utilisé comme remède commercial que l'Accord antidumping. Bien que ciblés sur des pratiques différentes (privées dans le cas des mesures antidumping et publiques dans le cas des subventions), il est intéressant de souligner l'écart qui existe dans l'utilisation de ces mesures de politique commerciale, que ce soit le nombre d'enquêtes ouvertes, les tendances et leur usage par les pays en développement.

Le nombre total de membres de l'OMC ayant lancé des procédures en mesures compensatoires est de 20 (dont 13 par des pays en développement), alors que pour les enquêtes antidumping le chiffre est deux fois plus élevé.¹² En outre, sur un total de 250 enquêtes ouvertes à ce jour, les pays en développement n'en ont lancé que 47 et contrairement à ce qui s'est passé dans le domaine des mesures antidumping, la part des enquêtes ouvertes par des pays en développement n'a pas augmenté avec le temps.¹³

Pourtant, le nombre de saisines auprès du SRD entre les deux coïncident presque parfaitement : 86 cas se réfèrent à l'Accord antidumping et 87 à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC).

Graphique 2



Graphique préparé par l'auteur sur la base des statistiques de l'OMC en date de février 2011

Dans tous les cas, dans les négociations sur les règles plusieurs propositions ont été déposées par certains pays en développement qui indiquent comment selon eux, on pourrait éviter les atteintes inévitables à leurs intérêts commerciaux et au TSD globalement.

L'Inde a proposé (soutenue en cela par l'Égypte, le Kenya et le Pakistan) de modifier les Articles 27.5 et 27.6 concernant la compétitivité à l'exportation. Dans l'ASMC les pays en développement sont habilités à subventionner leurs exportations aussi longtemps que celles-ci ne sont pas devenues compétitives dans le secteur du produit concerné. Les auteurs de ces propositions voudraient modifier l'ASMC pour s'assurer que le TSD leur reste acquis même si par suite d'une volatilité temporaire du marché mondial ils semblent avoir gagné en compétitivité. Ils proposent par conséquent de modifier le niveau de déclenchement qui est actuellement de deux ans et 3,5% des échanges mondiaux pour un délai prolongé ou pour une moyenne mobile. De nombreuses délégations sont d'accord en principe de clarifier les dispositions permettant de déterminer si un produit est compétitif à l'exportation. Les positions des membres diffèrent cependant considérablement sur la meilleure manière de déterminer la compétitivité à l'exportation, y compris sur le changement du délai et/ou la méthodologie à adopter pour le calcul de la part du commerce mondial d'un produit ou pour clarifier la définition de « produit » à cet effet. Les avis divergent même plus à propos de la proposition indienne, d'autoriser la reprise des subventions à l'exportation si la compétitivité à l'export a été perdue après avoir été atteinte.

Le Brésil est l'un des plus ardents défenseurs de la demande de clarifications dans l'ASMC). Il a soumis des propositions très spécifiques à propos de la garantie de crédit à l'exportation, démontrant l'intérêt de son industrie à l'exportation et le sentiment d'absence de traitement équitable face aux pays développés. Pour le Brésil, les points j) et k) de la liste d'exemples de subventions interdites contenue à l'Annexe I de l'ASMC offre une dérogation injustifiée aux pays développés. Le point j) interdit aux gouvernements d'offrir des garanties de crédit à l'exportation à des taux préférentiels ne permettant pas de couvrir « les coûts opérationnels à long terme et les pertes sur ces programmes ». Étant donné que les pays développés sont généralement dotés de meilleures notes de crédit que les pays en développement, l'exemple j) leur permet de bénéficier de bien meilleures conditions que leurs concurrents en provenance des pays en développement. Le Brésil considère donc que, sur la base de leurs meilleures notes de crédit, les pays développés sont en mesure de prodiguer des garanties de crédit à l'exportation à leurs entreprises à des taux inférieurs que ceux du marché des crédits offerts aux pays exportateurs ne bénéficiant pas de cet avantage. Dans le même sens, le Brésil a fait connaître sa préoccupation concernant l'exemple k) contenu à l'Annexe I, en citant le désavantage accru dont souffrent les pays en développement dans le financement de leurs biens d'équipement. La dernière proposition du Brésil concerne le fait que, selon le point k) de l'Annexe I, un crédit à l'exportation n'est pas considéré comme une subvention interdite s'il est conforme aux dispositions d'un engagement international, auquel au moins 12 membres de l'OMC participent. Le problème dans ce cas concerne clairement les règles en évolution de l'OCDE qui sont régulièrement introduites comme points de référence à l'OMC. Selon de nombreux pays en développement, les non participants à un arrangement international ne peuvent être liés par des règles établies en dehors de l'organisation et sans leur consentement.

Les vues des membres diffèrent considérablement sur la question de savoir si le deuxième paragraphe du point k) doit être modifié, de manière à ce que tous les changements intervenant dans l'accord de l'OCDE sur la garantie de crédit à l'exportation ne soient pas automatiquement adoptés par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC) de l'OMC. D'un côté de l'éventail de propositions, certaines délégations considèrent que seules des modifications qui ne sont pas rejetées par un ou plusieurs membres au terme d'un délai donné doivent pouvoir être entérinées aux termes du second paragraphe du point k). C'est l'approche adoptée dans le premier projet de la présidence. A l'autre extrémité quelques pays développés considèrent que les membres ne devraient pas pouvoir opposer leur veto à un arrangement accordé par les participants.

En ce qui concerne leurs intérêts défensifs, plusieurs pays en développement ont exprimé leur désaccord à propos de la proposition soumise par certains pays développés au sujet des prix régulés. L'aspect principal de cette proposition c'est qu'il faudrait tenir compte de la présence de prix régulés lorsque l'on évalue si une subvention est spécifique et au moment de déterminer le montant de cette subvention. Plus précisément, la CE et d'autres membres ont proposé de considérer qu'il y a spécificité quand des entreprises (étrangères) sont exclues de l'accès aux produits ou services dont les prix sont régulés. Leur principal souci semble être l'industrie chimique et des fertilisants pour lesquelles certains gouvernements octroient à leur industrie nationale un accès à des ressources énergétiques beaucoup moins onéreuses au moyen de prix régulés. Cette approche a été fermement rejetée par certains pays en développement grands producteurs de pétrole et de gaz, qui considèrent toute modification de l'Article 2 (portant sur la spécificité) ou l'Article 14 (calcul du montant de la subvention) comme très dangereuse.

A part ces propositions de modifications, il y a aussi d'autres questions importantes qui peuvent donner lieu à consensus en faveur des intérêts des pays en développement, tels que l'existence et le montant de l'avantage, la répercussion des avantages et la répartition des subventions. Finalement, la possibilité de transposer des modifications potentielles du texte sur les règles antidumping à celles sur les subventions et les mesures compensatoires, et la réduction des différences existant entre les deux semblent aussi importants.

Evaluation

Il est difficile à ce stade d'évaluer les perspectives de ce domaine de négociation, si le PDD doit bientôt aboutir. A part le fait que ce domaine ait fait l'objet de peu de propositions et reçu peu d'attention politique, les pays en développement ont une expérience plus limitée avec l'ASMC par rapport à leur grande expérience sur les règles antidumping (tant comme enquêteurs que comme cibles d'enquêtes). En outre, les principaux plans de sauvetage et paquets de relance adoptés, surtout par les pays développés afin de faire face à la crise, ont quelque peu détourné l'attention et la direction de ce domaine des négociations.¹⁴ Dans ces circonstances, il est difficile d'imaginer une quelconque réforme d'envergure de l'ASMC, pour en renforcer les règles contre les subventions ou au contraire pour alléger le dispositif concernant le financement public industriel. Les pays en développement seraient quand même bien avisés de mettre tout leur poids dans la balance pour s'assurer que ces mesures anticycliques gigantesques soient vraiment limitées dans le temps, justifiées et légitimes.

Les négociations sur les subventions aux pêcheries

Comme ce fut le cas pour les autres domaines de négociations sur les règles, les subventions aux pêcheries ont reçu un mandat relativement vaste¹⁵ et accusaient un manque de direction politique. Le mandat indiquait seulement que les subventions aux pêcheries sont partie intégrante des négociations sur les règles et qu'elles sont liées aux négociations portant sur le commerce et l'environnement. Ainsi, pour comprendre la raison et le but de leur inclusion dans la Déclaration de Doha en 2001 et dans le Groupe de négociation sur les règles, il faut souligner les trois facteurs interconnectés suivants : l'intérêt et les compétences juridiques accrues du système multilatéral GATT/OMC pour les questions de commerce et d'environnement ; la conscience grandissante de l'opinion publique à propos de la surexploitation de la plupart des réserves de poissons, et la pression internationale croissante à l'encontre de certaines formes de subventions aux pêcheries.¹⁶

Les liens entre commerce et environnement ne sont pas nouveaux dans le système GATT/OMC. L'intérêt du GATT sur les questions environnementales remonte à 1971, quand Olivier Long, Directeur général du GATT à l'époque, prépara un rapport spécial¹⁷ à la demande du Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm en 1972. Ce travail de pionnier ne faisait aucune référence à la question des pêcheries, car il était focalisé sur la pollution et les déchets et moins sur les questions liées à l'extinction des ressources naturelles. Ce rapport fut toutefois à l'origine de la création en novembre 1971 du Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international (Groupe EMIT, selon son sigle en anglais). Après avoir été inactif pendant plus de 20 ans, le Groupe EMIT fut requinqué à l'occasion des préparations pour le Sommet de la Terre des Nations Unies à Rio de Janeiro en 1992.¹⁸ Au cours de cette conférence historique, les Nations Unies organisèrent une session sur les moyens de prévenir l'extinction de certaines réserves de poisson. Un an plus tard, l'organisation des Nations Unies sur l'alimentation et l'agriculture (la FAO) publia une étude fondamentale avertissant de la situation critique de certaines réserves de poisson, et des problèmes de durabilité posés par la surpêche.¹⁹ Le Sommet de la Terre en 1992, la Déclaration de Cancun cette même année, sur la pêche responsable et le Consensus de Rome sur les pêcheries mondiales, et surtout le Code de conduite des Nations Unies sur la pêche responsable de 1995, démontrent une tendance marquée de l'opinion internationale à se préoccuper et à agir en faveur de la pêche durable dans le monde. Cela s'est aussi confirmé dans le cadre du GATT.

Ainsi, dans le préambule de l'Accord de Marrakech créant l'OMC, les membres ont reconnu que les objectifs commerciaux, environnementaux et du développement durable pouvaient se renforcer mutuellement. Les ministres ont aussi adopté une Décision sur le commerce et l'environnement et ont demandé la création d'un Comité du commerce et de l'environnement en tant qu'organe subsidiaire permanent de la nouvelle OMC. C'est au sein de ce comité qu'en mai 1997 les Etats-Unis et la Nouvelle Zélande ont soumis deux documents séparés demandant pour la première fois l'abandon des subventions aux pêcheries.²⁰ Cette année là fut l'occasion de plusieurs événements allant dans le sens de l'abolition des subventions à la pêche ayant des effets néfastes. L'Assemblée générale des Nations Unies adopta le « Programme de la mise en œuvre plus poussée de l'Agenda 21 », qui soulignait la nécessité d'agir contre l'effet négatif des subventions aux

pêcheries. Au cours des 24 mois suivants, le Plan d'action international pour la gestion de la capacité de pêche fut négocié au sein du Comité des pêches de la FAO.²¹

C'est dans ce contexte qu'en août 1999, au cours des préparations pour le « Cycle du Millénaire » dont le lancement était prévu à Seattle, six pays présentèrent une proposition au Conseil général. Le document WT/GC/W/303, soutenu par les Etats-Unis, l'Argentine, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Pérou et les Philippines fut le premier appel à intégrer l'élimination des subventions contribuant à la surpêche dans « les prochaines négociations de l'OMC ». Quelques pays en développement comme l'Argentine, le Brésil et le Chili se sont montrés immédiatement intéressés par la question. Il est utile de rappeler qu'en dépit de l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle, les paragraphes concernant les subventions avaient été provisoirement approuvés et qu'ils incluaient un mandat détaillé pour des négociations portant sur « certaines subventions pouvant contribuer à une surcapacité des pêcheries et à la surpêche, ou entraîner d'autres effets préjudiciables aux intérêts des membres... ».

Dans le même temps, d'autres efforts analytiques, techniques, juridiques et diplomatiques étaient déployés parallèlement à ceux de l'OMC, en particulier à la FAO, au Programme des Nations Unies sur l'Environnement (UNEP), la Coopération économique entre pays Asie-Pacifique (APEC), l'OCDE, la Banque mondiale et des organisations non gouvernementales, comme le World Wildlife Fund (WWF), et le Centre International pour le commerce et le développement durable (ICTSD, selon son sigle en anglais). Ainsi, ce ne fut pas une surprise que les subventions aux pêcheries soient incluses dans le mandat des négociations multilatérales lorsqu'elles furent finalement lancées à Doha en 2001. La suivante phase fondamentale des négociations sur les subventions à la pêche a eu lieu lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005, lorsque le mandat fut encore renforcé et l'objectif politique mieux précisé, en appelant à interdire certaines formes de subventions aux pêcheries entraînant la surcapacité et la surpêche.²²

En conclusion, les négociations sur les subventions à la pêche ne sont pas nouvelles à l'OMC, et elles se tiennent dans un contexte général d'intérêt politique accru, de recherche technique et d'analyse politique plus poussées par les organisations internationales et une conscience et une préoccupation plus intense de la part de l'opinion publique pour garantir des ressources de poisson durables. Pour toutes ces raisons, si le PDD devait être bientôt aboutir, ce domaine de négociation serait certainement l'un des premiers à donner lieu à un accord.

L'importance du secteur de la pêche et du traitement spécial et différencié (TSD)

Le TSD est au cœur du mandat de ce Groupe de négociation et constitue un chapitre essentiel des négociations. Un terrain de jeu équitable ne peut être obtenu qu'en élaborant des règles qui tiennent compte des différences de capacités et de niveaux de développement. Ces règles devraient prendre en compte l'importance considérable du secteur de la pêche pour les pays en développement en termes de moyen de survie, de source d'emplois, de revenus à l'exportation, de sécurité alimentaire, d'intégration sociale et même de relations de genres.

Selon les estimations de la FAO, le nombre de personnes occupées par la pêche et les pêcheries atteignait 44,8 millions en 2008 dans le monde, la vaste majorité travaillant dans des pays en développement. L'organisation estimait aussi que pour chaque pêcheur employé, trois emplois indirects étaient créés et trois membres de la famille ou personnes dépendantes étaient soutenus. Ainsi les pêcheurs, les travailleurs en aquaculture et leurs fournisseurs de services assurent la survie d'environ 540 million de personnes au total, soit 0,8% de la population mondiale. (FAO, Sofia 2010).

En termes de sécurité alimentaire, le poisson est un aliment de base stratégique dans de nombreux pays en développement. En 2007, il représentait 15,7% des sources de protéines animales utilisées pour alimenter la population mondiale. Ce chiffre atteint 50% dans de nombreux PMA et petits pays insulaires en développement.

Le commerce du poisson joue également un rôle très important dans un grand nombre de pays en développement membres de l'OMC. Les échanges de poisson représentaient environ 10% de l'ensemble des exportations agricoles (hors produits forestiers) ou 1% du commerce mondial des marchandises en 2008, pour un montant global de 102 milliards de dollars US. Ce chiffre est presque le double du montant correspondant pour 1998.

La définition du problème

Comme indiqué plus haut, un grand nombre d'instruments internationaux et de déclarations politiques à haut niveau, comme la Déclaration ministérielle de Hong Kong, démontrent une préoccupation accrue du public au sujet de la surpêche et de la surcapacité du secteur de la pêche. Alors que les causes sous-jacentes de la surpêche et de la surcapacité sont multiples et complexes, il est de plus en plus évident que certaines formes de subventions sont liées à ces deux phénomènes et ont des effets hautement pernicioeux.

L'urgence en la matière provient de l'évolution préoccupante de la plupart des réserves de poissons commercialisés. La FAO estime qu'en 2008²³ 82% des réserves ou stocks de poisson connus se trouvaient dans les catégories suivantes : pleinement exploités (50%) ; surexploités (28%) ; épuisés (3%) ; en voie de reconstitution après épuisement (1%). Selon l'Organisation, seulement 15% des stocks étaient sous-exploités ou modérément exploités, et donc capables de fournir plus qu'actuellement. L'évolution à la baisse de cette catégorie « sûre » est évidente si l'on se réfère aux mêmes données qui étaient de 40% en 1974. Rien qu'en 1997, lorsque les questions portant sur les subventions à la pêche ont été abordées par le Comité du commerce et de l'environnement à l'OMC, les réserves dites « sûres » avaient déjà baissé à 35%.

Depuis le début des années 1990 plusieurs études ont été entreprises pour estimer l'ampleur des subventions à la pêche. Les résultats de ces études sont très variables, surtout à cause des définitions des subventions qui diffèrent d'une étude à l'autre et par manque de transparence. Le tableau ci-dessous illustre ces différences, mais le niveau des subventions reste significatif.

Tableau 3 Estimation globale			
Date	Institution	Dollars US(milliards)	
1998	Banque mondiale	11-20	
2000	APEC	12,6	20-25% de la valeur des prises
2001	WWF	8-8,32	
2003	OCDE	6,3	
2006	Université de Colombie Britannique	30-34	

Sur le plan économique, il faut rappeler en outre que l'étude de la Banque mondiale et la FAO en octobre 2008 a justifié le besoin de réformer les politiques de la pêche et estimé la perte des rentes à 51 milliards de dollars US²⁴. En outre, en soulignant la surcapacité massive de ce secteur, l'étude indiquait que les prises actuelles en mer pourraient avoir lieu en y consacrant environ 50% d'effort de pêche en moins.

Les questions-clés dans les négociations sur la pêche

Le premier projet du président en 2007²⁵ est devenu le pivot des négociations actuelles, indépendamment des positions des membres à son encontre. En résumé les disciplines proposées dans ce texte s'articulent autour des cinq piliers suivants: (a) une liste de subventions prohibées ; (b) des exceptions générales ; (c) le TSD ; (d) les conditionnalités de la gestion des pêcheries ; et (e) les besoins d'entrée en vigueur et de mise en œuvre. Les nouvelles disciplines s'appliqueront uniquement aux pêches marines naturelles, laissant en dehors de leur portée toutes les subventions liées aux pêcheries en eaux nationales et l'aquaculture. Le consensus actuel au sujet de cette approche devrait être maintenu au bénéfice de beaucoup de pays en développement et des négociations dans leur ensemble.

Les subventions prohibées visent à se conformer au mandat ministériel de Hong Kong, en ce qu'elles concernent celles qui contribuent non seulement à la surcapacité mais aussi à la surpêche. Ainsi, les subventions prohibées sont celles qui concernent :

- l'acquisition/construction/rénovation des navires ;
- les frais d'exploitation ;
- les infrastructures portuaires essentiellement liées à la pêche et ses activités connexes ;
- le soutien des revenus et des prix ;
- le transfert ultérieur des droits d'accès à des zones de pêche ;
- la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)

Au-delà de cette liste positive, la proposition comprend deux disciplines générales : une prohibition globale de toutes les subventions à la pêche de stocks surexploités et une discipline générale rendant actionnable toute subvention non prohibée ayant des effets défavorables sur des stocks dans lesquels un autre membre a des intérêts identifiables en matière de pêche.

Les exceptions s'étendent aux subventions « vertes » accordées en faveur de : l'environnement et le développement durable, la sécurité des équipages, la rééducation ou le redéploiement des travailleurs de pêcheries et de navires en cours de désarmement.

Le TSD requis par le mandat ministériel a été intégré dans le premier projet de la présidence autour de trois thèmes : a) une série d'obligations différenciées pour les pays en développement ; b) des délais différents pour l'entrée en vigueur des textes et leur application ; et c) l'obligation d'établir des mécanismes d'assistance technique. En résumé, l'essentiel du TSD dans ce premier projet comprenait :

- une exemption générale de tous les PMA (sans aucune condition) de toutes les prohibitions de subventions ;
- l'autorisation de toutes les subventions aux pêcheries (artisanales) de subsistance, à la condition flexible que ces aides soient sujettes à une certaine forme de système de gestion des pêcheries²⁶ ;
- l'autorisation de toutes les subventions destinées aux pêcheries commerciales (à l'exception des subventions à la construction et à l'exploitation de grands navires de pêche destinés à opérer en dehors des zones économiques exclusives (ZEE) des pays membres), à condition de se conformer à un système obligatoire de gestion de la pêche (national ou régional) qui sera mis en place par le pays membre en développement en tenant compte des meilleures pratiques internationalement reconnues en la matière.

Tableau 4 : Liste du TSD contenu dans le premier projet du président					
Catégorie de Membre en développement	PMA	Non PMA			
Types de pêcheries	Tous	De subsistance / Commerciale-petite/Commerciale-grande			
Subventions				Dans ZEE	Hors ZEE
Construction	Permis	Permis	Permis	Permis	Prohibé
Transfert	Permis	Permis	Prohibé	Prohibé	Prohibé
Exploitation	Permis	Permis	Permis	Permis	Prohibé
Infrastructure	Permis	Permis	Permis	Permis	Permis
Revenus	Permis	Permis	Permis	Permis	Permis
Prix	Permis	Permis	Permis	Permis	Permis
Accès	Permis	Permis	Permis	Permis	Permis
Conditions	Aucune	Flexible ²⁷ & assujettie à un système indicatif de gestion de la pêche	Système de gestion de la pêche (SGP) obligatoire	SGP obligatoire	SGP obligatoire

La participation et les préoccupations des pays en développement

Considérations générales

En ce qui concerne les objectifs généraux des négociations, les pays en développement ont fait preuve d'un large consensus dans leurs positions sur la nécessité d'un résultat ambitieux en ce domaine. Cependant, contrairement à ce qui s'est passé au sujet de l'agriculture, ils n'ont pas constitué de front uni contre les subventions. Certains d'entre eux sont membres du groupe informel « Les amis du poisson » et nombreux sont ceux qui ont exprimé des vues proches de celles de ce groupe, demandant fermement des réductions de subventions. Aucun des pays en développement n'a soutenu formellement les positions défensives du Japon, de la Corée et du Taipei Chinois, qui considèrent que la question de la surpêche est liée de près à (et pourrait être résolue par) un système efficace de gestion de la pêche.

Dans la défense de leurs propres intérêts, dès 2006, les pays en développement ont convenu que le TSD ne devait pas constituer un « chèque en blanc »²⁸ et, bien qu'avec certaines nuances entre eux, ces pays ont admis que les exceptions octroyées en faveur du développement devaient cependant être assujetties à des critères de durabilité.

Les préoccupations spécifiques et les propositions des pays en développement

Le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique ont fait connaître leurs préoccupations à propos de plusieurs aspects des propositions de TSD contenues dans le texte du président et ont demandé que certaines des conditionnalités et des limites soient réduites ou éliminées.²⁹ En particulier ils ont souligné leur droit d'accès aux subventions pour la construction et l'exploitation des navires ; à la pêche au-delà de leurs ZEE respectives pour exploiter les stocks placés sous leur juridiction, leur souveraineté ou leurs droits souverains, leurs quotas de pêche ou tout autre droit de pêche. Ces importantes nations de pêche se sont néanmoins montrées intéressées à subordonner l'octroi de subventions à des critères en matière de durabilité, qui sont fonction, en définitive, d'une évaluation des stocks et du respect de leur rendement maximal durable. Cette évaluation des stocks serait-elle effectuée unilatéralement par les pays membres, et ne dépendrait pas d'une revue par des pairs.

L'Argentine, le Chili, l'Égypte et l'Uruguay ont exprimé un point de vue différent, en proposant récemment de réaffirmer les critères de durabilité permettant d'octroyer des subventions, même pour les pêches à l'intérieur d'une ZEE. Selon cette proposition, les membres qui désirent avoir le droit de subventionner seraient requis de prouver l'existence de ressources de pêche sous-exploitées ou inexploitées au sein de leurs juridictions (les zones économiques exclusives) et l'absence des capacités de pêche actuelles pour permettre d'exploiter ces ressources naturelles de manière durable.

Les PEV ont été particulièrement actifs pour demander avec insistance une élimination globale des subventions. En ce qui concerne leurs propres intérêts défensifs, les PEV ont proposé d'être exemptés de la prohibition étant donné leur participation limitée dans les prises mondiales de poisson, ce qui pourrait relancer la discussion sur les règles « *de minimis* » et sur une différenciation entre pays en développement.

Le Mexique, qui soutient une approche ambitieuse visant à réduire les subventions à la pêche, a récemment souligné sa préoccupation envers un système potentiellement inéquitable, car prohibant certaines subventions qui devraient être spécifiques en fonction des définitions de l'OMC, alors qu'il autorise d'autres soutiens financiers généraux par les membres en développement, pouvant avoir un effet économique plus important sur le secteur de la pêche.

L'implication de cette position est que la définition même de subvention au sein de l'OMC sera remise en question, élargissant ainsi la portée de la discussion. Pour éviter d'en arriver là, le Mexique a désiré limiter la discussion concernant les besoins de spécificité aux subventions à la pêche.

Les petites îles sont, en termes généraux, favorables à un résultat ambitieux. Cependant, elles ont souligné leur inquiétude à propos des conditionnalités et de l'effet de nouvelles disciplines dans les accords sur l'accès à la pêche.

En termes plus généraux, de nombreux pays en développement se sont montrés préoccupés par la charge (institutionnelle, technique et financière) que les obligations de durabilité risquent de faire peser sur eux.

Les préoccupations de certains pays développés

Les pays en développement doivent tenir compte des intérêts et des préoccupations des pays développés au moment de définir leur propre stratégie tactique. Avant tout il leur faut bien comprendre l'économie politique, la dimension sociale réelle, les politiques intérieures et même la situation géographique des trois pays les plus défensifs (le Japon, la Corée et le Taipei Chinois) pour pouvoir rechercher une solution de consensus. La question du « déséquilibre » potentiel entre des obligations trop vagues pour les pays en développement et trop strictes pour les développés est très présente dans le domaine de la pêche.

Il faudrait donc bien noter que la question principale, pour plusieurs membres développés, concerne le traitement de leurs dits programmes de petites pêcheries, leur pêche côtière ou leur propre vision des pêcheries « artisanales ».

Réflexions et recommandations finales

Après un si long parcours et des perspectives si sombres si l'on n'arrive pas à trouver une solution, on devrait pouvoir espérer une négociation réussie et d'assez courte durée, mais pour y arriver les membres devraient accepter ce qui suit :

- Indépendamment des responsabilités du passé dans l'épuisement des mers, aucun pays en développement n'a le droit de continuer à agir mal pour des raisons « d'équité ».
- Un équilibre approprié entre les objectifs socio-économiques et la protection de l'environnement sera essentiel pour conclure les négociations avec succès. En dernière analyse, la protection du poisson signifie la protection de l'emploi. La logique erronée consistant à se considérer « ami du poisson » ou « ami des pêcheries », comme si les deux étaient mutuellement exclusifs, devrait être évitée.

- Il serait irrationnel et inefficace pour certains pays développés de continuer à prétendre que la surcapacité et la surpêche peuvent être simplement résolus par des obligations de gestion de la pêche et de notification stricte. La poursuite d'une telle logique revient à nier leur propre histoire récente et leur responsabilité directe dans l'état déplorable de nombreux stocks de poisson dans le monde.
- Il devrait être tenu compte de l'expérience acquise de longue date par un grand nombre de pays en développement qui ont adhéré et appliquent des instruments internationaux renommés (comme la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable, ou les Plans d'action internationaux sur les pêcheries et la capacité de pêche illicite et non déclarée) et cela devrait être reflété dans les textes, surtout en ce qui concerne la gestion de la pêche. Cela va nécessiter entre autres, la constitution de groupes de négociation nationaux valables, constitués de représentants des autorités de pêche nationaux/régionaux et d'experts sur les subventions à l'OMC ;
- Il faudra accepter l'existence de pêcheries « artisanales » côtières dans les pays développés. Cependant, il n'est pas possible de résoudre la négociation en faisant la somme de toutes les exceptions requises. Dans d'autres domaines du PDD, les membres pouvaient être tentés de limiter leur niveau d'ambition en recherchant un dénominateur commun minimal. Dans le domaine de la pêche, cela n'est pas valable, et risque même de se retourner contre les objectifs inscrits dans le mandat de négociation.

Rétrospectivement, les négociations à l'OMC et le droit des Nations Unies dans ce domaine ont bien avancé. Bien entendu, il reste encore beaucoup à faire, mais l'opinion publique est maintenant bien alertée au sujet de la crise de la pêche durable et tout le monde devrait savoir qu'il n'est pas possible de revenir en arrière alors que les délais se font de plus en plus pressants.

Les négociations concernant les Accords commerciaux régionaux (ACR)

Le mandat ministériel et le débat qui s'en est suivi

Comme ce fut le cas pour d'autres domaines des négociations sur les règles, le mandat initial concernant les ACR était général et manquait d'objectifs précis.³⁰ En outre, les réunions ministérielles suivantes n'ont pas réussi à pallier ce problème de manque de direction politique et les déclarations subséquentes à Cancun et Hong Kong n'y sont pas parvenues non plus.

L'inquiétude concernant l'augmentation du nombre des ACR et de leur portée et complexité n'est certainement pas nouvelle, et est certes justifiée, étant donné les implications juridiques, économiques et politiques considérables qu'une fragmentation continue du système commercial multilatéral risque de provoquer.³¹

Le principe fondateur du système commercial de l'après-guerre était la non-discrimination, concrétisée par la clause de la Nation la plus favorisée (clause NPF) et par l'obligation de traitement national. Toute dérogation à ce principe était supposée être une exception, destinée à amplifier et à accélérer la libéralisation des échanges. En d'autres termes, pour

s'assurer que ces ACR exceptionnels seraient des « pierres de construction » et non des « pierres d'achoppement » du libre-échange, ils étaient soumis aux règles de l'Article XXIV du GATT et puis à la clause d'habilitation,³² et enfin du mémorandum d'accord du Cycle d'Uruguay sur les Articles XXIV et V de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). En février 1996, le Comité des accords commerciaux régionaux a été créé, principalement pour examiner ces accords, en évaluer les implications sur le système commercial multilatéral et soumettre des recommandations appropriées au Conseil général.³³

Le problème était supposé découler (et découle encore probablement) du fait que ces règles imposent des contraintes sur les membres de l'OMC en termes de notifications³⁴, publication d'informations et de rapports périodiques ; mais que l'étendue et les caractéristiques de ces informations méritent clarification. En fait, les liens entre les notifications, l'examen du Comité des ACR et le Mécanisme de règlement des différends (MRD) ont pris la forme d'un cercle vicieux, les membres rechignant à fournir des informations périodiques détaillées par crainte de les voir utilisées contre eux.

Les pays membres ont donc pris la précaution de simplifier la question en séparant la question de transparence de celle des effets systémiques posés par les ACR. En 2006, l'OMC a obtenu un consensus sur l'application provisoire d'un nouveau Mécanisme de transparence qui clarifie considérablement les règles de procédure concernant le délai, l'étendue et même les raisons de la notification et de la fourniture d'informations.³⁵

Cela est un succès important, tant dans l'intérêt du système commercial multilatéral que du point de vue des pays en développement. Améliorer la transparence en ce qui concerne le « bol de spaghettis » d'ACR, ne peut qu'aider les membres les plus faibles, qui pâtissent d'un déficit d'information. Dans cette optique, les membres, en particulier les pays en développement, auraient intérêt à faire pression pour une rapide révision et adoption permanente du mécanisme de transparence final cette année, sans attendre les résultats du PDD.

Cela dit, il faut rappeler qu'au-delà des règles de transparence, il y a eu un débat prolongé au sujet de la clarification possible des règles de substance incluses aux Articles GATT XXIV et AGCS V. Ce débat a fait suite à un premier exercice d'excellente qualité visant à spécifier les questions systémiques à discuter, exercice entrepris par le secrétariat en 2000 et repris deux ans plus tard.³⁶ Plusieurs propositions ont vu le jour et le débat est rapidement devenu très animé, profond et technique, et sous certains aspects même académique. Deux feuilles de route ont été proposées par le président pour guider les débats et les discussions se sont concentrées sur une liste de questions fondamentales, à savoir, la clarification du concept dit de « l'essentiel des échanges commerciaux » à l'Article XXIV ; la durée des délais de transition ; et la dimension pour le développement des ACR (y compris le TSD à l'Article XXIV du GATT de 1994).

Le sujet principal des discussions a porté sur les moyens de clarifier et de calculer « l'essentiel des échanges commerciaux ». Les éléments quantitatifs du concept ont été revus en détail. La discussion a porté sur le pour et le contre des critères fondés sur les échanges et les lignes tarifaires, leurs points de repère respectifs, comment les combiner, le niveau de désagrégation du système harmonisé (SH) pour en permettre le calcul, la

« non exclusion de secteurs-clés » et la relation entre les « autres réglementations commerciales restrictives » et « l'essentiel des échanges commerciaux ».

Les points de vues étaient très différents, entre les membres favorables à un test quantitatif basé sur les échanges commerciaux, ceux qui étaient favorables à un test basé sur les lignes tarifaires et ceux qui voulaient un test combiné. Les différences étaient aussi marquées à l'égard de la pondération à attribuer aux repères respectifs et sur la manière de les combiner. Certains participants étaient favorables à une approche de « l'essentiel des échanges commerciaux » incluant « d'autres réglementations commerciales restrictives », y compris des règles d'origine préférentielles. Les discussions ont aussi porté sur l'utilisation de points de repère qualitatifs pour compléter l'évaluation de « l'essentiel des échanges commerciaux ».

Evaluation et suggestions

Dans l'ensemble, le débat n'a pas manqué de compréhension et d'expertise, mais ce qui était (encore) absent, c'était un objectif politique clair. Pour cette raison, indépendamment de l'importance reconnue des effets systémiques des ACR, le nombre de propositions a commencé à diminuer et l'intérêt dans ce domaine des négociations s'est effiloché, au point que l'on ne sache plus très bien à l'heure actuelle qui est le demandeur de ces négociations. Pourquoi est-ce que les membres de l'OMC recherchent des « normes communes » sur les ACR, alors que chacun d'entre eux considère que sa formule est la meilleure et la moins contraignante pour le système commercial multilatéral? Pourquoi affronter « l'ambiguïté constructive » le l'Article XXIV du GATT pour vouloir la remplacer par une « clarté destructive » qui ne ferait que renforcer l'examen des ACR ? Est-il politiquement logique de s'attendre à ce que ceux qui ont opté pour un « second ordre » se chargent de légiférer à l'encontre de leurs propres politiques commerciales et adoptent encore des règles visant à les auto-restreindre ? C'est un fait que la fragmentation du système commercial pourrait être dangereuse en termes institutionnels, extrêmement onéreuse pour les administrations nationales et source d'inefficiences, d'asymétries et d'injustices, mais l'approche essentiellement juridique (et en fin de compte punitive) ne semble pas constituer le meilleur moyen pour renforcer le multilatéralisme.

Le paradoxe, c'est que ce domaine du PDD deviendrait d'autant plus important si le reste du Cycle de Doha était voué à l'échec. C'est pourquoi il est recommandé d'adopter une approche prudente pour éviter de demander plus de clarté (et de sévérité) dans les règles de l'OMC sur les ACR, alors que l'OMC a du mal à libéraliser plus avant le commerce des biens et des services.

L'expérience du passé démontre que l'on ne peut pas imposer la convergence sur les ACR. Dans de nombreux cas, cette approche normative n'a pas dépassé le stade des déclarations de bonnes intentions, ou des résolutions creuses. Afin de réduire les éléments négatifs du néo-régionalisme et de promouvoir la convergence, il faudrait peut-être adopter une approche moins formaliste, permettant d'identifier les initiatives favorables au système multilatéral, tout en soulignant les coûts inhérents à la fragmentation.

Ainsi, en lieu et place d'une approche juridique, il serait judicieux d'envisager un programme de travail à long terme ou permanent sur les ACR sous l'égide du Conseil

général et des Conférences ministérielles. On pourrait considérer le renforcement du Comité des accords commerciaux régionaux en termes de participation à haut-niveau, de sa composition et de la régularité de ses réunions. En outre, un dialogue institutionnel tripartite entre les gouvernements, les milieux académiques et le secteur privé pourrait offrir un support analytique et de savoir faire permanent utile. N'y aurait-il pas là un moyen plus effectif de promouvoir les avantages de règles d'origine condensées et d'exposer publiquement les coûts élevés d'administrer un système commercial fragmenté ?

Le domaine des ACR est probablement l'un des plus importants pour l'OMC, puisqu'il concerne le principe fondamental de non discrimination et de l'efficacité de la promotion du libre-échange. Pour de nombreux observateurs, ce qui est en jeu c'est tout simplement la raison d'être de l'Organisation. Ces idées ne sont que des suggestions fondées sur l'expérience accumulée sur la ligne de front au cours de l'élaboration et des négociations de politiques commerciales. Elles pourraient être problématiques, mais en fin de compte, la vérité c'est que tout le monde conviendra que le meilleur moyen de promouvoir le multilatéralisme consiste à œuvrer pour un aboutissement rapide du PDD.

Notes finales

- 1 Le sommet du G-20 à Séoul se réfère à « notre ferme engagement à charger nos négociateurs de tenir des discussions dans tous les domaines pour que le Programme de Doha pour le développement connaisse rapidement une issue positive, ambitieuse, exhaustive et équilibrée, conforme à son mandat et fondée sur les progrès déjà réalisés. Nous sommes conscients que 2011 offre une possibilité d'action, si mince soit elle, et qu'il est nécessaire d'accroître et d'étendre les liens entre nos représentants. Le moment est propice à la conclusion d'une entente. Lorsque nous serons parvenus à une telle entente, nous nous engageons à la faire ratifier, le cas échéant, suivant nos procédures respectives. Nous nous engageons également à résister à toutes formes de mesures protectionnistes. »
- 2 Le mandat ministériel d'origine pour les négociations sur l'antidumping est contenu dans le paragraphe 28 de la Déclaration de Doha comme suit : « 28. Au vu de l'expérience et de l'application croissante de ces instruments par les Membres, nous convenons de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par les Accords sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et sur les subventions et les mesures compensatoires, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords et leurs instruments et objectifs, et en tenant compte des besoins des participants en développement et les moins avancés. »
- 3 Accord du Cycle d'Uruguay. Décision sur l'anticonournement : « *Les Ministres, Notant* que le problème du contournement des mesures antidumping faisait partie des négociations préalables à l'élaboration de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 mais que les négociateurs n'ont pas été en mesure de s'entendre sur un texte précis, *Conscients* du fait qu'il est souhaitable que des règles uniformes puissent être applicables dans ce domaine aussitôt que possible, *Décident* de porter cette question devant le Comité des pratiques antidumping institué en vertu de l'Accord pour règlement. »
- 4 Voir MTN.TNC/MIN(94)/ST/100 pour le Japon et MTN.TNC/MIN(94)/ST/92 pour le Chili. M. Chau Tak Hay, au nom de Hong Kong Chine s'est aussi référé aux pratiques antidumping, mais dans le contexte de la nécessité de nouvelles règles sur la concurrence et le commerce. Voir MTN.TNC/MIN(94)/ST/9. Voir aussi « Keeping Animal spirits at

Sleep : The Case of Chile », dans Safeguards and Anti-dumping in Latin American Trade Liberalization. ISBN-10 :0-8213-6308-5.

- 5 « L'expérience du Kenya et de certains des autres pays africains de la région dont le cadre juridique est inadéquat et qui n'ont pas pu établir de cadre institutionnel pour les enquêtes concernant des plaintes montre que les industries manufacturières et les producteurs agricoles de ces pays qui subissent un dommage à cause des importations faisant l'objet d'un dumping ou subventionnées ne sont pas en mesure de tirer pleinement parti du droit que les deux Accords leur confèrent de demander l'ouverture d'enquêtes pour les raisons suivantes. »
- 6 Voir note 2 ci-dessus.
- 7 Pour plus d'info. Voir document OMC, TN/RL/W/171.
- 8 Voir DS 141 Inde vs CE.
- 9 Canada TN/RL/W/26 et 73.
- 10 Pour une revue en détail de l'utilisation des mesures antidumping en Amérique latine, (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Mexique et Pérou), voir « Safeguards and Anti-dumping in Latin American Trade Liberalization : Fighting Fire with Fire », Michael Finger & Pablo Nogués, Ed. publié conjointement par la Banque Mondiale et Palgrave Macmillan, ISBN- 10 :0 -8213-6308-5.
- 11 Pour une analyse économique approfondie de l'utilisation des mesures antidumping contre et par la Chine, voir : « China's WTO Entry : anti-dumping, Safeguards and Dispute Settlement », par Chad P. Brown.
- 12 Les trois pays en développements les plus actifs pour lancer des enquêtes au titre des ASMC étaient l'Afrique du Sud, le Chili et le Pérou. Les Membres les plus ciblés par de telles enquêtes étaient la Chine et l'Inde, qui ont fait l'objet de 25% des actions ASMC.
- 13 Comme nous l'avons vu dans la section précédente, le nombre d'actions antidumping a été très élevé et a atteint 3752 dans la période 1995-2010.
- 14 Pour un compte rendu juridique et économique de ces actions massives, voir les Rapports spéciaux de l'OMC et les articles suivants : « WTO Subsidies Discipline During and After the Crisis », par Gary N. Horlick et Peggy A. Clark dans *Journal of International Economic Law*, et « The collapse of global trade : murky protectionism and the crisis : recommendations for the G-20 » Ed. par Simon Evenett et Richard Balwin.
- 15 Voir paragraphes 28 et 31 de la Déclaration ministérielle de Doha.
- 16 Pour les 5 phases identifiées dans l'historique de ces négociations, voir le Chapitre 4 de « Fisheries Subsidies, Sustainable Development and the WTO », publié par Earthscan, UNEP, ISBN :978-1-84791-135-7.
- 17 L3538 « Industrial Pollution Control and International Trade » du 9 juin 1971.
- 18 Document Spec(91) 21 du 29 avril 1991, le Président avait préparé une liste de points pour un débat structuré sur les mesures environnementales et le commerce, qui incluait le poisson et les produits de la pêche comme secteur d'intérêt spécial pour les pays en développement, compte tenu de leurs besoins commerciaux, financiers et développementaux, pour lesquels le commerce pourrait être affecté par des mesures de politique environnementale.
- 19 Voir FIFI/C853 FAO Circulaire sur les pêcheries : « Les pêcheries marines et la Loi de la mer : Une décennie de changement ».

- 20 WT/CTE/51 par les Etats-Unis et WT/CTE/52 par la Nouvelle Zélande.
- 21 Le Paragraphe 26 du Plan d'Action International dispose que : « Les Etats devraient réduire et supprimer progressivement tous les facteurs, y compris les subventions et incitations économiques, qui contribuent directement ou indirectement à l'accumulation d'une capacité de pêche excessive menaçant la durabilité des ressources marines vivantes, en tenant dûment compte des besoins des pêches artisanales. »
- 22 Voir Annexe D, paragraphe 9 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong.
- 23 Voir FAO SOFIA 2010.
- 24 Voir Banque Mondiale, FAO 2008 : The Sunken Billions.
- 25 Voir Document OMC, TN/RL/W/213.
- 26 La flexibilité dans les conditions d'octroi de subventions autrement interdites est que : *Les mesures de gestion des pêcheries visant à assurer la pérennité...devraient être mises en œuvre pour les pêcheries concernées, adaptées selon les besoins aux conditions particulières, y compris en ayant recours aux institutions et aux mesures locales de gestion des pêcheries.*
- 27 Idem.
- 28 Cette question fut évoquée par le Ministre brésilien des Pêcheries au Groupe de négociation sur les règles. Un concept similaire peut être retrouvé par la suite dans le document OMC, TN/RL/W/210/Rev.2 des PEV et dans TN/RL/W/234 soumis par l'Argentine, le Chili, la Colombie, l'Equateur, le Mexique et le Pérou.
- 29 Voir TN/RL/GEN/163.
- 30 Le Paragraphe 29 de la Déclaration de Doha note : « 29. Nous convenons également de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux. Les négociations tiendront compte des aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement. »
- 31 Pour des chiffres récents concernant les accords commerciaux, voir le système d'information de l'OMC sur les Accords commerciaux régionaux sur le site Web <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> ; le Chapitre II de « The Future of WTO », par le Groupe consultatif du Directeur général, OMC 2005 ; et aussi « Termites in the Trading System » par Jagdish Bhagwati.
- 32 Le titre officiel de la clause d'habilitation, dans la Décision des Parties contractantes au GATT de 1979 est : "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité, et participation plus complète des pays en voie de développement".
- 33 Voir Décision du Conseil général de l'OMC, WT/L/127 du 7 février 1996.
- 34 Article XXIV :7(a) du GATT, paragraphe 4(a) de la clause d'habilitation ; Article V :7(a) et paragraphe 11 du Mémoire d'Accord.
- 35 Voir WT/L/671.
- 36 WT/REG/W/37 « Synopsis des "questions systémiques" relatives aux accords commerciaux régionaux » et TN/RL/W/8/Rev.1.

8

Le traitement spécial et différencié (TSD) – la saga des négociations au point mort

Nelson Ndirangu

Directeur du Programme ACP MTS

Ancien négociateur, Mission du Kenya auprès de l'OMC

Introduction

Le débat concernant la nécessité de réviser les dispositions concernant le TSD contenues dans les divers Accords de l'OMC a débuté au cours de la phase préparatoire pour la troisième Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Seattle, aux Etats-Unis en 1999. De nombreux pays en développement ont demandé une révision des textes concernant le TSD parce que selon eux, ils n'avaient pas pu en profiter en raison des imperfections inhérentes à ces dispositions. C'est pourquoi ils demandaient aux membres de l'OMC de résoudre les problèmes sur lesquels ils butaient en essayant de mettre en œuvre les Accords du Cycle d'Uruguay avant de s'engager dans de nouvelles mesures de libéralisation commerciale.

De nombreux membres en développement faisaient valoir que les dispositions concernant le TSD n'étaient pas appropriées et de ce fait, n'avaient pas facilité la mise en œuvre des engagements convenus lors du Cycle d'Uruguay ; et que par conséquent, ils n'avaient pas été en mesure de s'intégrer dans le système commercial multilatéral. Pour eux, les mesures d'ajustement préconisées par les clauses relatives au TSD n'étaient pas appropriées pour permettre aux pays en développement d'acquérir les capacités requises. Par exemple, les délais de transition dont disposaient les pays en développement n'étaient pas établis en fonction de leur degré de développement et de leurs capacités, et n'étaient donc pas adéquats pour leur permettre d'acquérir les capacités requises pour pouvoir se conformer à certaines des dispositions des Accords du Cycle d'Uruguay. Ils soulignaient également que la plupart des dispositions concernant le TSD étaient des « clauses de meilleurs efforts », et que c'était par conséquent un grand défi que de faire appliquer de tels engagements non coercitifs.

A la Conférence ministérielle de Seattle, les pays en développement demandaient que les ministres s'impliquent dans la résolution de leurs « préoccupations concernant la mise en œuvre » des Accords existants, y compris la révision des dispositions relatives au TSD, alors que les pays développés en étaient déjà à discuter d'une décision visant à négocier surtout sur de « nouvelles questions », comme l'investissement, la concurrence, la facilitation des échanges et les marchés publics, communément dénommées les « questions de Singapour ». Les pays en développement étaient opposés à l'introduction des questions de Singapour en faisant valoir que ces questions ne faisaient pas partie du mandat fondamental de l'OMC, et n'étaient donc pas prioritaires par rapports aux « questions et préoccupations liées à la mise en œuvre ». Les divergences de vues entre pays développés et pays en développement ont conduit à l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle et aucune décision ne fut prise sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre, ni sur le TSD.

Après Seattle, les pays développés ont accepté de discuter des « questions et préoccupations liées à la mise en œuvre » qui avaient été soulevées par les pays en développement. C'est ainsi que le Comité du commerce et du développement entama une discussion sur les dispositions liées au TSD. Cela faisait partie de la stratégie des pays développés visant à amadouer les pays en développement pour qu'ils acceptent de lancer un nouveau cycle de négociations incluant les questions de Singapour. En contrepartie, les pays en développement ont souligné la nécessité d'un « cycle pour le développement » en réponse aux besoins et préoccupations des pays en développement, incluant les « questions et préoccupations liées à la mise en œuvre ». C'est ainsi que le « Cycle pour le développement » fut lancé lors de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue à Doha, au Qatar, en novembre 2001.

En ce qui concerne les dispositions relatives au TSD, les ministres à Doha ont reconnu l'existence de problèmes et ont convenu d'un programme de travail au paragraphe 44¹ de la Déclaration ministérielle de Doha, dans laquelle ils ont réaffirmé que le TSD fait partie intégrante des Accords de l'OMC. Ils ont noté les préoccupations exprimées sur leur fonctionnement et convenu que toutes les dispositions relatives au TSD seront réexaminées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles.

Le paragraphe 44 entérine également la Décision ministérielle sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre,² en particulier son paragraphe 12, qui donne mandat au Comité du commerce et du développement (CCD) d'identifier les dispositions relatives au TSD qui pourraient être rendues obligatoires et d'examiner des mesures additionnelles susceptibles de rendre le TSD plus effectif et de convenir de recommandations claires pour le Conseil général en juillet 2002. La décision donne également mandat aux membres de considérer comment le TSD pourrait être incorporé dans la future architecture des règles de l'OMC.

Dans l'application de son mandat sur le TSD, la décision souligne aussi la nécessité de prendre en compte pleinement les travaux antérieurs du CCD, en particulier sur la typologie de 155 dispositions de l'OMC sur le TSD qui ont été identifiées par des membres à l'époque.³ Cette typologie avait permis d'identifier six catégories de TSD, chacune d'entre elles ayant ses difficultés spécifiques d'application. Les six catégories sont :

- i) les dispositions visant à améliorer les opportunités commerciales des pays membres en développement ;
- ii) les dispositions demandant aux membres de l'OMC de prendre en compte les intérêts des pays membres en développement ;
- iii) la flexibilité des engagements, de l'action et de l'utilisation des instruments de politique commerciale ;
- iv) les délais de transition ;
- v) l'assistance technique ; et
- vi) les dispositions relatives aux PMA membres de l'OMC.

Les propositions des pays en développement portant sur les dispositions liées au TSD

Les négociations sur la mise en œuvre du mandat de Doha débutèrent en mars 2002, après la constitution du Comité des négociations commerciales (CNC) et furent conduites au sein du Comité du commerce et du développement réuni en Session extraordinaire (CCD-SE). Les membres ont ouvert la discussion sur un échange de vues sur les principes et les objectifs liés aux dispositions concernant le TSD et sur la nécessité de les renforcer. Ces considérations furent suivies par un débat concernant les dispositions non contraignantes liées au TSD que les membres voulaient rendre obligatoires, et sur les implications juridiques et pratiques que cela entraînerait.

A fin juillet 2002, 14 propositions avaient été soumises au CCD-SE pour discussion.⁴ La note conjointe du Groupe africain⁵, soumise le 7 juin 2002, comportait le plus grand nombre de propositions. Elle fut ensuite présentée lors de la réunion informelle du CCD-SE le 10 juin 2002. Les membres réclamaient un délai supplémentaire au-delà de la date butoir de juillet 2002 convenue dans la Déclaration de Doha, afin de pouvoir mener une analyse et des discussions approfondies sur les propositions soumises et sur l'éventualité d'en soumettre de nouvelles.

En réponse à cette requête, le Conseil général a prorogé le délai à juillet 2002 et demandé au CCD-SE de procéder avec célérité pour remplir son mandat, tel qu'inscrit au paragraphe 44 de la Déclaration ministérielle de Doha et au paragraphe 12 de la Décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre, afin de pouvoir établir des recommandations claires permettant au Conseil général de prendre une décision avant le 31 décembre 2002. Le Conseil général a en outre donné des instructions entre autres sur l'examen des propositions portant sur des accords spécifiques, l'analyse et la revue des questions transversales, la mise en place d'un mécanisme de suivi, l'examen des propositions portant sur des arrangements institutionnels et sur l'assistance technique et financière y compris la formation, et l'examen des moyens d'incorporer le TSD dans l'architecture des règles de l'OMC.

Les questions transversales

Les propositions principales des pays en développement à ce sujet portaient sur les questions institutionnelles comme :

- i) un mécanisme de suivi;
- ii) une Session extraordinaire annuelle du Conseil général portant sur la participation des PMA ;

- iii) une facilité de financement sous le Fonds d'affectation spéciale pour le PDD ; et
- iv) des propositions portant sur l'assistance technique et la formation.

Une liste de ces questions ainsi que les références des propositions soumises à cet effet sont incluses à l'Annexe I en fin de chapitre.

Le Groupe africain a proposé que soit mis en place un mécanisme de suivi. Le Groupe a proposé que les fonctions principales de ce mécanisme comprennent :

- (i) un examen régulier de l'utilisation et de l'efficacité des dispositions concernant le TSD, afin de s'assurer qu'elles sont dûment utilisées et que les problèmes en découlant sont effectivement résolus ;
- (ii) un dispositif cadre pour le lancement et la prise en compte des recommandations pouvant émaner du CCD pour que les membres se conforment à leurs obligations émanant des dispositions concernant le TSD, et pour l'application des meilleures pratiques en la matière.

Le Groupe des PMA a proposé qu'une Session extraordinaire par an du Conseil général soit dédiée à la participation des PMA au système commercial multilatéral. L'ordre du jour de cette session annuelle extraordinaire pourrait inclure :

- (i) la mise en œuvre de la Décision sur les mesures en faveur des PMA membres de l'OMC et ses objectifs généraux en faveur de ces pays ;
- (ii) l'examen de l'application des dispositions concernant le TSD incluses dans les Accords, les Décisions et les déclarations de l'OMC ; et
- (iii) l'examen global du TSD.

Quelques membres ont considéré qu'en cas de création d'un mécanisme de suivi, son rôle et ses fonctions pourraient inclure la Session extraordinaire annuelle du Conseil général sur la participation des PMA au système commercial multilatéral, mais que son fonctionnement ne devrait en aucun cas faire ignorer les préoccupations des PMA. D'autres membres ont suggéré que les diverses propositions, leur rôle et leurs fonctions devraient être examinés dans le cadre du système existant, tel que le sous-comité sur les PMA membres de l'OMC et le Cadre intégré (CI).⁶

Finalement, le Groupe africain a proposé de mettre en place une facilité sous le Fonds d'affectation spéciale du PDD pour assurer le financement/soutien nécessaire pour l'utilisation effective des dispositions concernant le TSD contenues dans les divers Accords, et préconisé que les dispositions concernant le TSD soient soutenues par une source de financement permanente. Le Groupe africain a également passé en revue à l'Annexe de sa soumission les critères qui devraient être appliqués au financement de l'assistance technique et de la formation. Cependant, quelques membres, en particulier des pays développés ont considéré que la proposition pourrait être examinée plus en détail dans le cadre des plans de développement et d'assistance technique.

Les pays développés ont également soumis des propositions sur les questions transversales, mais celles-ci étaient limitées à des questions systémiques, comme les principes et les objectifs du TSD, y compris la nécessité d'élaborer une définition et une compréhension plus claires de ces principes pour évaluer l'efficacité des dispositions concernant le TSD ; une structure unique ou à plusieurs composantes de droits et

d'obligations ; la cohérence ; l'établissement de points de référence ; les délais de transition ; l'utilisation ; et le traitement universel ou différencié, y compris la gradation.

Les propositions concernant des Accords spécifiques

Ce sont surtout des membres en développement et PMA qui ont soumis de telles propositions, car ils étaient intéressés par des modifications de textes spécifiques concernant le TSD inclus dans divers Accords de l'OMC, dans le but de les rendre plus précis, effectifs et opérationnels.

Au total 88 propositions concernant des Accords spécifiques furent soumises au CCD-SE au sujet de questions liées au TSD. Ces propositions étaient issues de membres en développement individuels, du Groupe de pays partageant la même opinion (Like-minded Group ou Groupe LMG), du groupe des PMA et du Groupe africain. Un tableau synoptique des diverses propositions soumises sur les dispositions spécifiques contenues dans les Accords est présenté à l'Annexe II en fin de chapitre. Les propositions concernant des Accords spécifiques concernaient surtout les domaines suivants, importants pour les pays membres en développement :

- (i) un accès préférentiel amélioré aux marchés des pays développés ;
- (ii) des exemptions de certaines règles de l'OMC afin d'accroître la marge de manœuvre des pays membres en développement pour qu'ils puissent résoudre leurs problèmes de développement ;
- (iii) des engagements contraignants et exécutoires d'assistance technique et financière ; et
- (iv) une aide au développement accrue et prévisible.

Les pays membres développés n'ont pas soumis de propositions concernant des Accords spécifiques. Ils semblaient plus intéressés par les questions systémiques de nature transversale.

La participation des pays membres en développement dans les négociations.

Le Groupe africain et les PMA ont joué les premiers rôles dans les négociations sur le TSD. Le plus grand nombre de propositions soumises au CCD-SE ont émané de ces deux groupes de pays.

Au cours des débats, le Groupe africain et les PMA ont souligné qu'ils avaient des difficultés à utiliser le cadre de l'OMC de manière effective pour bénéficier pleinement des opportunités d'accès aux marchés qui leur étaient offertes. En outre, ils éprouvaient des difficultés à se conformer aux multiples obligations commerciales multilatérales existantes, étant donné que leurs pays souffraient d'énormes limitations financières, institutionnelles et de ressources humaines. Ils ont aussi fait valoir que les membres de l'OMC n'étaient pas égaux en termes de ressources et de capacités et qu'en conséquence ils étaient aussi défavorisés dans leur participation au système de l'OMC, surtout au niveau de la mise en œuvre de leurs obligations et de leurs efforts visant à se conformer à leurs engagements. C'est pourquoi ils avaient besoin d'assistance et de flexibilité pour mettre en œuvre et se conformer à leurs obligations commerciales multilatérales, ainsi que de mesures de soutien, pour leur permettre d'accéder aux avantages offerts par

l'ouverture des marchés. Ils ont souligné que c'est dans ce contexte que le TSD avait été accordé aux pays en développement et aux PMA membres de l'OMC, comme un moyen de faciliter leur intégration dans le système commercial multilatéral. Par conséquent, le CCD-SE était en droit de rechercher les moyens de renforcer les dispositions concernant le TSD et de les rendre plus précises, effectives et opérationnelles. Le Comité devait également convenir de mesures supplémentaires dans ce but, partout où cela s'avèrerait nécessaire, et de considérer les moyens d'intégrer les dispositions concernant le TSD dans l'architecture des Accords de l'OMC dans le cadre du PDD.

Après le Groupe africain et le Groupe des PMA, c'est le Groupe LMG qui a soumis le plus grand nombre de propositions. Alors que le Groupe africain a soumis des propositions dans presque tous les domaines des Accords de l'OMC,⁷ le Groupe LMG a soumis 9 propositions qui concernaient les dispositions concernant le TSD dans les Accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires,⁸ les obstacles techniques au commerce,⁹ les subventions et mesures compensatoires et le mécanisme de résolution des différends de l'OMC.¹⁰

Les propositions émanant de pays individuels ont été soumises par l'Inde,¹¹ le Paraguay,¹² Ste Lucie,¹³ et la Thaïlande.¹⁴ Alors que les propositions de l'Inde, de Ste Lucie et de Thaïlande étaient dans l'ensemble acceptables pour le Groupe africain, les PMA et le Groupe LMG, la proposition du Paraguay a provoqué des divergences de vues entre les participants sur le mandat des négociations sur le TSD.

La soumission du Paraguay concernait la Décision sur le Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement, plus communément connue sous le nom de « clause d'habilitation », telle qu'elle apparaît dans le GATT de 1994. Pour le Paraguay, la mise en œuvre de la clause d'habilitation avait encouragé une discrimination entre les pays membres en développement en termes d'avantages que leur accordaient les pays développés. Le Paraguay a souligné que si la clause d'habilitation autorise les pays développés à accorder de manière unilatérale des préférences en termes d'accès aux marchés pour les pays en développement, il n'en reste pas moins que ces avantages devaient être accordés à tous les pays en développement, sans discrimination. Pour eux, la demande de dérogation en application de l'Article 1 du GATT de 1994 de la part des pays développés désirant accorder des privilèges et des avantages à certains pays en développement spécifiques à l'exclusion des autres était contraire au principe NPF et à la clause d'habilitation. Le Paraguay a fait valoir en outre que ceux qui en fin de compte étaient pénalisés par les concessions octroyées à certains pays en développement au titre de ces dérogations étaient généralement les pays membres en développement exclus de ce traitement préférentiel.

Le Paraguay proposait donc que la mise en œuvre de la clause d'habilitation ne donne pas lieu à une discrimination entre pays en développement, sauf dans le cas des avantages octroyés aux PMA. Cette proposition a reçu le soutien d'autres délégations, comme l'Argentine, le Chili, Hong Kong, l'Afrique du Sud, l'Inde, les Philippines et la Thaïlande. Ces pays en développement firent valoir qu'ils avaient aussi été pénalisés par l'octroi sélectif de préférences par certains pays membres développés et demandèrent que la question soit examinée au cours des négociations sur le TSD.

Les pays ACP et le Groupe africain ont considéré la proposition du Paraguay comme une attaque en règle contre la dérogation de l'OMC contenue à l'Accord de Cotonou et dans l'initiative de l'AGOA en faveur de ces deux groupes de pays, respectivement. L'African Growth and Opportunity Act (AGOA) est un schéma de préférences octroyées par les Etats-Unis aux pays du Sud du Sahara, alors qu'au titre de l'Accord de Cotonou l'Union européenne accorde un accès préférentiel à ses marchés au Groupe ACP. Les deux groupes ont fait valoir qu'il était aussi nécessaire de tenir compte du principe de l'application équitable dans la mise en œuvre de la clause d'habilitation, afin de s'assurer que les membres en position de faiblesse puissent aussi être soutenus dans leurs efforts en vue d'une intégration au système commercial multilatéral. Ils ont fait remarquer que les pays membres en développement n'étaient plus un groupe homogène dans leur niveau de développement, car certains d'entre eux avaient progressé plus vite que d'autres. Par conséquent, la clause d'habilitation était un moyen important pour permettre l'adoption de mesures destinées à assister les pays encore économiquement faibles et vulnérables afin qu'ils puissent participer pleinement au système commercial multilatéral. Les Groupes africain et ACP ont reçu le soutien de certains pays développés sur cette question, comme le Canada, les Etats-Unis et l'Union européenne, qui ont appelé les autres membres à assister ces pays afin qu'eux aussi puissent bénéficier des avantages du système commercial multilatéral.

Evolution des débats sur le TSD

Au cours des négociations, les débats concernant le TSD ont donné lieu à de nombreuses divergences de vues entre les membres, ce qui a freiné tout progrès dans ce domaine important. Des divergences majeures sont apparues au sujet de certains aspects du mandat de Doha. La majorité des pays en développement était d'avis qu'un moyen de rendre les dispositions concernant le TSD plus précises, effectives et opérationnelles, consistait à les rendre contraignantes en modifiant le texte de certaines des dispositions de « meilleurs efforts ». Cependant, les pays développés se sont opposés à toute modification des textes des Accords existants, car selon eux, cela mettrait en péril l'équilibre délicat existant dans ces textes entre les droits et les obligations des parties.

Ainsi, les pays développés ont demandé des clarifications au sujet du mandat tel que contenu au paragraphe 44 de la Déclaration ministérielle de Doha et au paragraphe 12 de la Décision sur les questions et préoccupations liés à la mise en œuvre, alors que de nombreux pays en développement considéraient que le mandat était clair et que la demande des pays développés cachait un manque de bonne volonté politique de leur part pour faire avancer les questions liées aux dispositions concernant le TSD. Tandis que les pays en développement considéraient le mandat comme une question à négocier nécessitant par conséquent une session extraordinaire pour ce faire, les pays développés ont insisté pour que le sujet soit abordé au sein d'un organe existant de l'OMC. Après un certain laps de temps, la demande des pays en développement a prévalu et la question a été inscrite à l'ordre du jour du Comité du commerce et du développement réuni en Session extraordinaire. Les premiers débats sur les principes et les objectifs liés aux dispositions concernant le TSD et la nécessité de les renforcer ont révélé des divergences de vues difficiles à combler. Les divergences concernaient le mandat, la compréhension et l'objectif des questions abordées et les moyens de résoudre les questions identifiées par les ministres à Doha. Compte tenu de ces divergences de vues,

et du manque de flexibilité des pays développés au sujet de l'Accord, les progrès ont été très lents et de nombreux délais fixés par le Directeur général pour permettre aux négociations sur les dispositions concernant le TSD d'aboutir ont été dépassés.

Sur les questions transversales, la seule proposition sur laquelle des progrès, même minimes, ont été enregistrés concerne la mise en place d'un mécanisme de suivi. En juillet 2002, le Conseil général a accepté d'établir un tel système de suivi du TSD. Cependant, le Conseil a demandé au CCD-SE d'élaborer plus en détails, pour acceptation ultérieure par le Conseil, les fonctions, la structure et les termes de référence d'un tel mécanisme de suivi. Un nombre de nouvelles propositions ont vu le jour et des éléments possibles concernant la mise en place du mécanisme ont été débattus. Une convergence de vues est apparue sur certains de ces éléments, comme par exemple la structure et le rôle possible du mécanisme, et les sources d'informations nécessaires pour sa mise en application. Cependant, il y avait également des sujets de controverse majeure, y compris sur la structure institutionnelle du mécanisme et sur la chronologie de son entrée en fonctions, qui demeurent des sujets en suspens. Alors que le Groupe africain proposait que le mécanisme soit mis en marche après la révision et le renforcement de toutes les dispositions concernant le TSD, les pays développés voulaient le voir à l'œuvre dès que possible. Les pays développés considéraient le mécanisme de suivi comme un autre système de revue, alors que le Groupe africain y voyait un mécanisme permettant d'identifier et d'étudier les moyens de résoudre les difficultés découlant de l'application des dispositions renforcées concernant le TSD.

En ce qui concerne les propositions concernant des Accords spécifiques, en dépit du temps considérable consacré à ces questions, très peu de progrès avaient été accomplis à fin 2002. Cela a conduit les membres à exprimer une certaine frustration, particulièrement de la part des membres du Groupe africain et des PMA, qui en étaient les principaux auteurs. Les consultations tenues en décembre 2002 et ensuite en janvier-février 2003 ont permis d'aboutir à un accord de principe sur 12 propositions concernant des Accords spécifiques.¹⁵ Afin d'accélérer les progrès, le président du Conseil général à l'époque a proposé une nouvelle approche.¹⁶ Il a proposé de classer les 88 propositions existantes à ce sujet en avril 2003 en trois catégories :¹⁷

La Catégorie I comprenait 38 propositions sur lesquelles, compte tenu des débats ayant eu lieu entre les membres, il y avait de bonnes chances d'aboutir à un accord. Cette catégorie comprenait 12 propositions concernant des Accords spécifiques qui avaient déjà été acceptées en principe par les membres en février 2003 et mentionnés à l'Annexe III du document TN/CTD/7. La Catégorie II comprenait 38 autres propositions qui à son avis concernaient des domaines de négociation faisant partie du PDD ou pouvant être considérés par d'autres organes de l'OMC afin d'obtenir de meilleurs résultats dans le cadre des négociations ou au niveau technique. Enfin, la Catégorie III comprenait des propositions faisant l'objet de fortes divergences de vues entre les membres et qui, de l'avis du président, nécessitaient des modifications pour pouvoir être acceptables.

Le Groupe africain s'est opposé à la classification des propositions et à l'idée de les disséminer entre différents organes de l'OMC parce qu'il considérait que le maintien de la discussion sur les questions touchant au TSD dans un seul organe permettrait d'attirer

l'attention nécessaire à faire avancer le dossier. Il a aussi fait valoir que son Groupe n'avait pas la capacité suffisante pour être présent en même temps dans différents cadres de négociations sur les questions concernant le TSD. La demande du Groupe africain de continuer à discuter de cette question au sein d'une session extraordinaire du Comité du commerce et du développement a été mollement soutenue par les autres pays membres en développement.

Afin de répondre aux inquiétudes du Groupe africain et dans l'espoir d'accomplir des progrès décisifs avant la cinquième Conférence ministérielle, le président a mis en place un petit groupe informel de six pays pour tenter de résoudre les difficultés concernant le TSD et d'en soumettre les propositions consensuelles au CCD-SE. Les six pays étaient : les Etats-Unis, l'Union européenne, la Norvège (représentant les autres pays membres développés), le Kenya (représentant le Groupe africain), le Bangladesh (représentant les PMA) et le Brésil (ayant la présidence du groupe informel). Le Brésil ayant été choisi par le président du CCD-SE pour présider le groupe des six avait pour résultat de mettre face à face le Kenya et le Bangladesh contre les Etats-Unis, l'UE et la Norvège, dont les intérêts étaient diamétralement opposés à ceux du Groupe africain et des PMA. Le but essentiel du président était de résoudre autant de questions concernant des accords spécifiques que possible, mais pas forcément de s'assurer de la valeur économique des dispositions renforcées. Cela est manifeste dans les 25 propositions concernant des Accords qui ont été résolues à la va vite par les chefs de délégations du groupe des six. La résistance de la part du Kenya et du Bangladesh n'a pas compté dans le processus de négociation. Les recommandations du groupe des six ont été reprises à l'Annexe C du projet de texte ministériel de Cancun,¹⁸ et trois autres recommandations sur des propositions concernant des Accords spécifiques ont été incluses à l'Annexe C à Cancun, soit un total de 28 propositions. Le projet de texte ministériel¹⁹ convenait de continuer les travaux sur le reste des propositions concernant des Accords spécifiques y compris les propositions destinées à être référées à d'autres organes de négociation de l'OMC et toutes les questions en suspens sous l'égide du Conseil général. La Conférence ministérielle de Cancun ayant échoué, les 28 propositions concernant des Accords spécifiques sur lesquelles il y avait un accord de principe, n'ont pas été adoptées.

L'échec de Cancun peut avoir été interprété comme un revers cuisant par les pays membres développés, mais il fut perçu comme une aubaine par le Groupe africain et par les PMA, car il leur accordait un répit pour leur permettre d'évaluer les résultats en ce domaine.

Indépendamment de cela et après une pause des négociations à l'OMC, les membres ont convenu de se retrouver sur la base de l'Accord cadre conclu en juillet 2004. Les discussions qui ont suivi n'ont pas permis d'avancer de manière décisive et en définitive, aucune décision concrète ne fut adoptée en ce domaine à la sixième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong en 2005. A la place, les ministres à Hong Kong ont demandé au CCD-SE de compléter rapidement la revue de toutes les propositions concernant des Accords spécifiques non encore résolues et d'en faire rapport au Conseil général, avec des recommandations claires pour une décision.²⁰ Les 28 propositions concernant des Accords spécifiques sur lesquels un accord de principe avait été trouvé n'ont pas été adoptées à Hong Kong car au vu de leurs auteurs, elles

n'avaient pas de signification commerciale suffisante. Toutefois, les ministres ont adopté à Hong Kong²¹ cinq décisions favorables aux PMA issues de ces propositions²² qui avaient été soumises par ces groupes de pays.

Après la Conférence ministérielle de Hong Kong les travaux sur les propositions concernant les Accords spécifiques se sont poursuivis, mais très peu de progrès ont été accomplis et jusqu'en mars 2010 seules six propositions²³ avaient pu voir les points de divergence se limiter à quelques parenthèses. Les textes des six propositions sont exactement les mêmes que ceux qui avaient été négociés en 2007, date à laquelle les négociations semblent s'être enlisées pour des raisons incompréhensibles. Les derniers textes soumis concernant les six propositions sont sensiblement les mêmes que les propositions originales et ne constituent que des progrès infimes.

Les leçons pour les négociateurs des pays en développement

Les divergences de positions entre les membres de l'OMC sont apparues tout de suite. Les négociations sur les dispositions concernant le TSD ont débuté en sessions extraordinaires du Comité du commerce et du développement début 2002. Les pays développés n'avaient aucun autre intérêt stratégique dans les dispositions concernant le TSD que de les utiliser pour convaincre les pays en développement d'accepter de lancer les négociations et de se concentrer ensuite sur leurs domaines d'intérêt. Ainsi, malgré que les pays développés aient accepté de rendre toutes les dispositions concernant le TSD plus précises, effectives et opérationnelles, ils ont exprimé des vues divergentes de manière diplomatique lorsqu'il s'est agi de s'engager dans les modalités pratiques de mise en œuvre du mandat. Par exemple, les pays développés n'ont pas accepté de modifier le statut des dispositions concernant le TSD non contraignantes ou « de meilleurs efforts » en faveur de dispositions obligatoires sans faire référence au niveau de développement, parce qu'ils considéraient que cela aurait favorisé les pays en développement avancés par rapport aux autres pays en développement plus faibles.

L'hétérogénéité des membres en développement, qui va des PMA aux pays en développement avancés, représentait une des difficultés majeures de ces négociations. Il devint difficile de s'accorder sur un ensemble de textes cohérents sur les dispositions concernant le TSD engageant tous les pays en développement, parce que ceux-ci ne pouvaient pas accepter les mêmes dispositions renforcées pour tous les pays membres en développement. Les pays développés quant à eux, ne pouvaient pas accorder les mêmes dispositions favorables à tous les pays en développement, qu'ils soient des petites économies vulnérables (PEV) ou des pays en développement relativement avancés affichant une forte croissance économique et un développement vigoureux.

Un autre défi rencontré au cours des négociations était le manque d'unité entre les pays en développement. Cela s'est avéré lors de la soumission des propositions et dans les débats qui ont suivi au sein du CCD-SE. Le Groupe africain, les PMA, les PEV, le Groupe ACP et les autres pays membres en développement n'ont pas réussi à s'accorder pour soumettre des propositions conjointes. Chacun de ces groupes de pays avaient leurs propres intérêts à défendre dans leurs propositions. Cela a eu pour effet d'affaiblir le poids politique nécessaire pour faire avancer les négociations. Cette faiblesse des pays

en développement était amplifiée par le fait que les pays membres en développement les plus avancés n'étaient pas désireux de s'impliquer de manière prépondérante dans les négociations. L'avantage résidait dans le fait qu'ils n'encourageaient pas les divergences de positions entre pays en développement, ce qui leur permettait de bénéficier de tout résultat positif éventuel même s'ils ne prenaient pas une position de leader dans les négociations.

La participation effective dans les négociations de la part des partisans du TSD a été pénalisée par le classement des propositions concernant des Accords spécifiques en différentes catégories et ensuite par la dissémination des débats sur ces différentes propositions dans divers groupes de négociation et autres organes réguliers de l'OMC. Par exemple, les capacités limitées en ressources humaines des groupes africain et des PMA les ont empêchés de se positionner de manière à pouvoir participer effectivement dans les négociations sur le TSD qui se sont déroulées simultanément dans plusieurs organes de l'OMC.

Tout au cours des négociations il est apparu que les pays membres en développement avancés et probablement quelques pays développés se sont opposés à l'émergence de nouvelles catégories de pays en développement pour faire avancer les négociations sur le TSD. Il est aussi apparu qu'une approche préconisant « une seule taille pour tous » n'était pas concevable en ce qui concerne le TSD à l'OMC étant donné les grandes disparités existant entre les pays membres en développement avancés et les pays membres en développement caractérisés par de petites économies vulnérables.

Il est donc important pour les membres de l'OMC de rechercher une alternative permettant de garantir à tous les pays membres en développement une flexibilité modulée en fonction de leurs besoins individuels de développement, de financement et d'accès aux échanges. Sur la base des dispositions favorables au développement existant dans les Accords actuels de l'OMC, les membres pourraient commencer à développer les points suivants parmi les éléments-clés d'un cadre du commerce et du développement :

- a) œuvrer à définir les contours du lien conceptuel et pratique qui existe entre le commerce et le développement économique, et adopter des principes permettant de faciliter le rôle des échanges dans la promotion du développement social et économique des pays en développement ; et
- b) élaborer des règles générales sur le TSD qui couvriraient les négociations, les conclusions et la mise en œuvre des droits et des obligations de l'OMC ainsi que leur application effective, sur la base du mandat de Doha contenu au paragraphe 44 de la Déclaration ministérielle de Doha.

La mise en place d'un cadre sur le TSD n'entraînerait pas la création de nouvelles catégories de pays en développement, comme prétendu par certains membres et spécialistes, mais permettrait de profiler le TSD pour répondre aux besoins spécifiques de pays membres en développement individuellement. Le cas du système généralisé de préférences (SGP) opposant à CE à l'Inde²⁴ offre un solide argument en faveur de cette recommandation. L'ORD a examiné la signification du terme pays en développement dans la clause d'habilitation et la légalité des schémas du SGP. En conclusion de cet examen, l'ORD a décidé que les pays développés sont en droit d'appliquer une

discrimination entre pays en développement aussi longtemps qu'ils le font sur la base d'un critère objectif. L'Organe d'appel a confirmé la décision en précisant que la note de bas de page n°3 de la clause d'habilitation crée une obligation juridique contraignante en exigeant des préférences généralisées, non réciproques et non discriminatoires, mais cependant, que les pays octroyant des préférences sont en droit de le faire de manière différenciée si cette différence se fonde sur des critères objectifs de « besoins de développement, de financement et d'échanges ».

En outre, les textes actuels de Doha sur l'AMNA et l'agriculture vont dans le sens de satisfaire les besoins spécifiques de groupes de pays en développement différents. Différents degrés de flexibilité sont par exemple offerts à divers groupes de pays membres en développement, en fonction de la formule, alors que de différentes flexibilités sont offertes aux pays en développement ayant une faible couverture de droits consolidés, comme les PEV et les Membres ayant accédé récemment (Voir document TN/MA/W/103Rev.3/Add.1). Ce principe devrait être étendu à d'autres domaines de négociation de l'OMC, dont le TSD.

Ainsi, pour sortir de l'impasse actuelle dans laquelle se trouvent les propositions concernant les Accords spécifiques, les membres devraient chercher à élaborer des critères spécifiques objectifs répondant aux besoins des pays qui se trouvent dans des situations économiques similaires en fonction de la décision de l'ORD sur le cas du SGP CE-Inde et conformément aux textes des négociations du PDD sur l'AMNA et l'agriculture. A ce propos, le TSD pourrait être lié à certains paramètres, comme par exemple, être fonction de la performance commerciale au cours d'une période appropriée, tenant compte de la vulnérabilité, afin que les pays membres en développement dont les économies sont vulnérables puissent obtenir plus de flexibilités que d'autres. Cela serait conforme à la proposition soumise par certains pays membres en développement dans la phase préparatoire de la quatrième Conférence ministérielle, qui demandait un Accord Cadre sur le TSD²⁵ et qui se trouve essentiellement inscrite au paragraphe 44 de la Déclaration ministérielle de Doha.

Une telle approche permettrait aux pays membres en développement de poursuivre leurs objectifs de développement en appliquant des flexibilités appropriées en fonction de leurs besoins financiers, commerciaux et de développement spécifiques pour pouvoir participer pleinement au système commercial multilatéral.

Notes finales

- 1 Voir document WT/MIN(01)/DEC/1
- 2 Voir document WT/MIN(01)/17
- 3 Suite à la demande des membres, le secrétariat de l'OMC a préparé une série de documents : Dispositions contraignantes et non contraignante concernant le TSD (WT/COMTD/W/77/Rev.1/Add.1) ; une liste de dispositions contraignantes concernant le TSD (WT/COMTD/W/77/Rev.1/Add.2) ; les dispositions non contraignantes concernant le TSD (WT/COMTD/W/77/Rev.1/Add.3) et des informations sur l'utilisation des dispositions concernant le TSD (WT/COMTD/W/77/Rev.1/Add.4).
- 4 A fin juillet 202 , 14 propositions avaient été soumises, à savoir: TN/CTD/1 par Cuba, Rép. Dominicaine, l'Egypte, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, le Pakistan, le Sri Lanka, la Tanzanie et le Zimbabwe ; TN/CTD/W/2 par Cuba, Rép. Dominicaine, l'Egypte, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, Maurice, le Pakistan, le Sri Lanka, la Tanzanie et le Zimbabwe ; TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.1/Add.1 par le Groupe africain ; TN/CTD/W/4 et TN/CTD/W/4/Add.1 par le Groupe des PMA ; TN/CTD/W/5 et TN/CTD/W/5/Add.1 par le Paraguay ; TN/CTD/W/6 par l'Inde ; TN/CTD/W/7 par la Thaïlande ; TN/CTD/W/8 par Ste Lucie ; TN/CTD/W/9 par les Etats-Unis ; TN/CTD/W/10 par la Hongrie et TN/CTD/W/11 par le Japon.
- 5 Voir document TN/CTD/W/3
- 6 C'est un programme qui vise à renforcer la capacité des PMA à s'intégrer dans le système commercial multilatéral afin de réduire la pauvreté et de bénéficier de l'accès aux marchés. Son mandat inclut : l'intégration du commerce dans les plans de développement nationaux des PMA, comme les programmes de réduction de la pauvreté ; l'aide pour coordonner les efforts d'assistance technique liée au commerce en réponse aux besoins identifiés par les PMA ; et le développement des capacités commerciales des PMA y compris la formation et le soutien des capacités de l'offre.
- 7 Contenus dans les documents TN/CTD/W/3/Rev.1 et 3/Rev.2.
- 8 Trois propositions concernant les Articles 9.2 ; 10.1 et 10.3 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires contenu dans le document TN/CTD/W/1 présentées conjointement par Cuba, la Rép. Dominicaine, l'Egypte, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, Maurice, le Pakistan, le Sri Lanka, la Tanzanie et le Zimbabwe.
- 9 Proposition contenue dans TN/CTD/W/2 concernant l'Article 12.3 de l'Accord sur les Obstacles techniques au commerce.
- 10 Proposition contenue dans TN/CTD/W/2 concernant l'Article 12.10 sur le Mémorandum d'accord sur les règles et la procédure appliquées au Règlement des différends.
- 11 Proposition contenue dans TN/CTD/W/6 concernant l'Article 10.2 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et le Paragraphe 3.1 de la Décision sur les questions et préoccupations concernant la mise en œuvre ; l'Article 10.4 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et le Paragraphe 3.5 de la Décision sur les questions et préoccupations concernant la mise en œuvre ; l'Article 3.5(j) de l'Accord sur les licences à l'importation ; les articles 4.10 et 21.2 sur le Mémorandum d'accord sur les règles et la procédure appliquées au Règlement des différends.
- 12 Proposition contenue dans TN/CTD/W/5 sur le TSD (la clause d'habilitation) , Décision du 28 novembre 1979.
- 13 Proposition contenue dans TN/CTD/W/8 sur l'Article XVIII :C du GATT de 1994.

- 14 Proposition contenue dans TN/CTD/W/7 sur l'Article 3.5(a)(iv) de l'Accord sur les licences à l'importation.
- 15 Propositions contenues à l'Annexe III du document TN/CTD/W/7.
- 16 L'Ambassadeur Carlos Pérez del Castillo de l'Uruguay.
- 17 Les propositions spécifiques qui furent divisées en trois catégories sont contenues dans le document de l'OMC JOB(03)68.
- 18 Voir le document JOB(03)/150/Rev.2
- 19 La Décision concernant le TSD contenue au Paragraphe 12 du projet de texte ministériel s'articule comme suit : « 12. Nous réaffirmons que les dispositions relatives au traitement spécial et différencié font partie intégrante des Accords de l'OMC. Nous rappelons notre décision prise à Doha de réexaminer les dispositions relatives au traitement spécial et différencié en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles. Nous notons les progrès qui ont été accomplis vers la réalisation de ces objectifs et adoptons les décisions figurant à l'Annexe C du présent document. Nous donnons pour instruction au Conseil général de continuer à suivre de près les travaux sur les propositions renvoyées aux groupes de négociation et autres organes de l'OMC, et prescrivons à ces organes de faire rapport au Conseil général au plus tard le [...]. Nous donnons pour instruction au Comité du commerce et du développement réuni en Session extraordinaire de poursuivre avec diligence, compte tenu des paramètres du mandat de Doha, les travaux sur les propositions restantes axées sur des accords particuliers et autres questions en suspens mentionnées dans le document TN/CTD/7 et de faire rapport avec des recommandations, selon qu'il sera approprié, au Conseil général d'ici au [...]. Le Conseil général présentera un rapport sur toutes ces questions à notre prochaine session. »
- 20 Paragraphes 35 à 38 du projet de document WT/MIN(05)/W/Rev.2
- 21 Contenu à l'Annexe F du projet de document WT/MIN(05)/W/Rev.2
- 22 Les cinq propositions sont issues des travaux du CCD réuni en Session extraordinaire en juillet 2005 dédiée à débattre des propositions sur le TSD concernant les Accords spécifiques, soumises en particulier par les PMA.
- 23 Ces propositions comprennent une soumission sur l'Article 10.2 de l'Accord sur les mesures SPS ; deux sur l'Article 10.3 de l'Accord sur les mesures SPS ; et trois propositions sur l'Article 10.3 de l'Accord sur les licences à l'importation.
- 24 WT/DS246/R et WT/DS246/AB/R.
- 25 Communication WT/GC/W/442 du 19 septembre 2001, soumise par Cuba, la Rép. dominicaine, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, la Malaisie, le Pakistan, le Sri Lanka, la Tanzanie, l'Ouganda et le Zimbabwe.

ANNEXE I

Tableau des propositions soumises par certains membres sur des questions transversales

Questions	Auteur de la proposition (et référence du document)
Principes et objectifs	Groupe Africain (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Groupe Africain (TN/CTD/W/3/Rev.1/Add.1) Groupe PMA (TN/CTD/W/4) Etats-Unis (TN/CTD/W/9) Japon (TN/CTD/W/11)
Structure des droits et des obligations à une, deux ou trois composantes ?	Groupe Africain (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Groupe PMA (TN/CTD/W/4)
Cohérence	Groupe Africain (TN/CTD/W/3/Rev.1 et Rev.2) Groupe PMA (TN/CTD/W/4)
Repères	Groupe PMA (TN/CTD/W/4)
Assistance technique et renforcement des capacités	Groupe Africain (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Etats-Unis (TN/CTD/W/9)
Délais de transition	Groupe Africain (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Etats-Unis (TN/CTD/W/9)
Utilisation	Etats-Unis (TN/CTD/W/9) Japon (TN/CTD/W/11)
Préférences commerciales et questions liées, y compris la clause d'habilitation	Paraguay (TN/CTD/W/5, TN/CTD/W/5/Add.1 et TN/CTD/W/5/Add.2) Groupe Africain (TN/CTD/W/3/Rev.1 et Rev.2) Groupe PMA (TN/CTD/W/4/Add.1) Hongrie (TN/CTD/W/10)
Traitement universel ou différencié ?	Groupe Africain (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Questions liées à la Gradation	Etats-Unis (TN/CTD/W/9)

ANNEXE II

Tableau des propositions soumises par certains membres sur les Accords et Décisions spécifiques

Nombre de propositions	Auteur de la proposition	Article/Paragraphe (Référence du document)
Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994		
6	Groupe Africain	Accord entier (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article XVIII :A (TN/CTD/W/3/Rev.1 et Rev.2) Article XVIII :B (TN/CTD/W/3/Rev.1 et Rev.2) Article XXXVI (TN/CTD/W/3/Rev.1 et Rev.2) Article XXXVII (TN/CTD/W/3/Rev.1 et Rev.2) Article XXXVIII (TN/CTD/W/3/Rev.1 et Rev.2)
1	Ste Lucie	Article XVIII :C (TN/CTD/W/8)
1	Groupe PMA	Article XVIII :C (TN/CTD/W/4/Add.1)
Mémorandum d'Accord sur l'interprétation de l'Article II :1(B) du GATT de 1994		
1	Groupe Africain	Proposition (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Mémorandum d'Accord sur l'interprétation de l'Article XVIII du GATT de 1994		
1	Groupe Africain	Proposition (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Mémorandum d'Accord sur les dispositions sur la balance des paiements du GATT de 1994		
1	Groupe PMA	Paragraphe 8 (TN/CTD/W/4/Add.1)
1	Groupe Africain	Proposition (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Mémorandum d'Accord sur l'interprétation de l'Article XXIV du GATT de 1994		
1	Groupe Africain	Proposition (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
1	Groupe PMA	Proposition (TN/CTD/W/4/Add.1)
Mémorandum d'Accord sur les dérogations aux obligations contractées sous le GATT de 1994		
1	Groupe Africain	Proposition (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
1	Groupe PMA	Proposition (TN/CTD/W/4/Add.1)
Mémorandum d'Accord sur l'interprétation de l'Article XXVIII du GATT de 1994		
1	Groupe Africain	Proposition (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Accord sur l'Agriculture		
4	Groupe Africain	Article 6.2 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 14 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 15.1 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 15.2 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
1	Groupe PMA	Article 15.2 (TN/CTD/W/4)
Accord sur les Mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)		
2	Groupe LMG	Article 9.2 (TN/CTD/W/2) Article 10.1 (TN/CTD/W/2)

Nombre de propositions	Auteur de la proposition	Article/Paragraphe (Référence du document)
4	Groupe Africain	Article 9.2 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 10.1 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 10.3 (TN/CTD/W/2 ; TN/CTD/W/3/Rev.1 et Rev.2) Article 10.4 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
2	Inde	Article 10.2 et Paragraphe 3.1 de la Déclaration sur les questions et préoccupations concernant la mise en œuvre (TN/CTD/W/6) Article 10.4 et Paragraphe 3.5 de la Déclaration sur les questions et préoccupations concernant la mise en œuvre (TN/CTD/W/6)
Accord sur les textiles et les vêtements		
1	Groupe PMA	Paragraphe 2 de l'Article 1 et Paragraphe 18 de l'Article 2 (TN/CTD/W/4/Add.1)
1	Groupe Africain	Articles 2.18 et 6.6 (TN/CTD/W/2 ; TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Accord sur les Obstacles techniques au commerce (OTC)		
1	Groupe Africain	Articles 11 et 12 (TN/CTD/W/2 ; TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
1	Groupe LMG	Article 12.3 (TN/CTD/W/2)
Accord sur les Mesures concernant les investissements et liées au commerce		
1	Groupe PMA	Accord entier (TN/CTD/W/4)
3	Groupe Africain	Article 3 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 4 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 5.3 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Accord sur la mise en œuvre de l'Article VI du GATT de 1994 (Mesures antidumping)		
1	Groupe Africain	Article 15 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Accord sur la mise en œuvre de l'Article VII du GATT de 1994 (Valeur en douane)		
2	Groupe Africain	Article 20.1-2 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 20.3 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Accord sur l'inspection avant expédition		
1	Groupe Africain	Article 3.3 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Accord sur les règles d'origine		
1	Groupe Africain	Proposition (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Accord sur les licences d'importation		
2	Groupe Africain	Article 1.2 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 3.5 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
1	Thaïlande	Article 3.5 (a)(iv) (TN/CTD/W/7)
1	Inde	Article 3.5 (j) (TN/CTD/W/6)

Nombre de propositions	Auteur de la proposition	Article/Paragraphe (Référence du document)
Accord sur les subventions et les mesures compensatoires		
1	Groupe PMA	Paragraphe 1 de l'Article 21 et Paragraphe 4 de l'Article III du GATT de 1994 (et Paragraphes 1(b) et 27.3 de l'Accord sur les subventions) (TN/CTD/W/4)
1	Quelques membres du LMG	Article 27.1 (TN/CTD/W/1)
5	Groupe Africain	Article 27.1 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 27.4 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 27.8 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 27.9 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 27.13 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 27.15 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Accord sur les sauvegardes		
1	Groupe Africain	Article 9.1-2 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Accord général sur le commerce des services (AGCS)		
3	Groupe Africain	Article IV (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article V.3 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article XXV (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
4	Groupe PMA	Article IV (TN/CTD/W/4/Add.1)Article IV :1 (TN/CTD/W/4/Add.1)Article IV :2 (TN/CTD/W/4/Add.1) Article IV :3 (TN/CTD/W/4/Add.1)
Annexe sur les Télécommunications		
1	Groupe PMA	Paragraphe 6 (TN/CTD/W/4/Add.1)
Accord sur les Droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC)		
2	Groupe Africain	Articles 65,66.1,70.8 et 70.9 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et /Rev.2) Articles 7, 8 et 66.2 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et /Rev.2)
2	Groupe PMA	Article 66.1 (TN/CTD/W/4/Add.1) Article 67 (TN/CTD/W/4/Add.1)
Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends		
2	Inde	Article 4.10 (TN/CTD/W/6)Article 21.2 (TN/CTD/W/6)
6	Groupe Africain	Article 4.10 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 8.10 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 12.10(TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Article 12.11(TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) Articles 21.2 ; 21.7 et 21.8 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et /Rev.2) Article 24.1 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
1	LMG	Article 12.10 (TN/CTD/W/2)

Nombre de propositions	Auteur de la proposition	Article/Paragraphe (Référence du document)
Décision sur les mesures en faveur des PMA		
1	Groupe Africain	Paragraphe 1 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2) et Paragraphe 2 (TN/CTD/W/3/Rev.1 et /Rev.2)
1	Groupe PMA	Paragraphe 2(ii) (TN/CTD/W/4)
Décision sur les mesures relatives aux effets négatifs possibles su programme de réformes sur les PMA et les pays membres en développement importateurs nets de produits alimentaires		
1	Groupe Africain	Proposition (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
Traitement différencié et plus favorable, réciprocité, et participation plus complète des pays en voie de développement (Clause d'habilitation) : Décision du 28 novembre 1979		
2	Groupe PMA	Paragraphe 1 et 2(d) (TN/CTD/W/4/Add.1)Paragraphe 3(d) et Décision entière (TN/CTD/W/4/Add.1)
1	Groupe Africain	Proposition (TN/CTD/W/3/Rev.1 et TN/CTD/W/3/Rev.2)
2	Paraguay	Décision entière (TN/CTD/W/5, TN/CTD/W/5/Add.1 et Add.2)

9

Erosion des préférences : Négociateur en restant pragmatique

Shree B. C. Servansing

*Ambassadeur de Maurice auprès de l'ONU et des autres Organisations
internationales y compris l'OMC*

Introduction

Les préférences commerciales, en tant qu'instruments offrant des facilités d'accès aux marchés pour les pays en développement existent depuis longtemps dans le système commercial mondial. De nombreux grands pays commerçants d'aujourd'hui, comme l'Australie, le Canada et la Nouvelle Zélande ont bénéficié il fut un temps de schémas de préférences qui ont permis à leurs économies de se développer dans une large mesure. Certains de ces systèmes de préférences, comme le Système de préférences du Commonwealth existaient même avant le système établi sous le GATT. Cependant, ce n'est qu'en 1971, après la création du Système généralisé de préférences (SGP) par la CNUCED en 1969, que la question des préférences sans réciprocité fut institutionnalisée officiellement et qu'il fut reconnu que le système commercial mondial n'était pas un terrain de jeu équitable pour tous les pays. Afin de créer un champ d'action universel et légitime pour tous, le GATT se devait de renforcer ses dispositions concernant le TSD pour aider les pays en développement les plus pauvres, qui ne pouvaient pas s'en sortir avec une application stricte du principe de la NPF.

C'est ainsi que la « clause d'habilitation »¹ fut confirmée en 1971 pour permettre la création légitime de schémas du SGP par les pays développés désirant octroyer un accès préférentiel aux marchés pour les marchandises des pays en développement sur une base de non-réciprocité. Nombreux sont ces schémas unilatéraux de préférences appliqués aujourd'hui par les pays développés qui permettent différents degrés d'accès aux marchés de ces pays. La nature et la portée de ces schémas de préférences varient considérablement en termes de l'étendue des produits concernés et de l'importance des préférences tarifaires, qui peuvent aller de tarifs préférentiels à des concessions en franchise de droits, de contingents de droits tarifaires préférentiels à des règles d'origine préférentielles.

Au fil des ans cependant, de nombreuses limites ont été introduites pour brider l'accès aux marchés de la part des pays en développement au moyen d'un système de gradation de pays et de branches d'activité à l'intérieur de ces pays, y compris d'autres critères limitant l'éligibilité des bénéficiaires de préférences. Les PMA, par exemple, bénéficient du schéma le plus généreux offert par l'Union européenne, l'initiative dite « Tout sauf les armes » ou EBA, selon son sigle anglais. La nature unilatérale de ce système, ainsi que sa nature de meilleurs efforts, ses grandes variations d'application, les critères subjectifs d'éligibilité pour y participer et ses fréquentes modifications depuis sa mise en place, ont amené les critiques à poser la question de sa valeur réelle. Le commerce ne peut pas s'épanouir si les débouchés sont imprévisibles, peu sûrs et s'ils ne sont pas durables. On ne peut cependant pas nier la valeur des préférences commerciales pour le développement et la croissance des PEV qui ne sont pas riches en ressources naturelles et qui le plus souvent sont dépendants d'un ou de deux produits de base.

Les schémas du SPG sous les auspices de la clause d'habilitation n'ont pas porté à controverse à l'OMC, parce qu'ils ne posent pas de problème entre les pays en développement. Ils sont appliqués suivant le principe de la NPF pour les pays en développement ou sont alloués suivant des critères d'objectifs universellement acceptés qui ne permettent pas de discrimination inéquitable entre pays en développement.² En outre, les pays développés peuvent modifier unilatéralement leurs schémas de préférences pour satisfaire leurs intérêts de politique intérieure ou extérieure selon leur bon vouloir. Toutefois, d'autres types de schémas de préférences non réciproques sont devenus très problématiques dans le système GATT/OMC car ils s'appliquaient exclusivement en faveur d'un groupe de pays en développement qui étaient obligés de se voir accorder une dérogation à l'Article I du GATT pour pouvoir en bénéficier conformément aux règles. Dans cette catégorie se trouvaient en particulier les accords de Cotonou entre l'UE et les pays ACP, ou l'AGOA entre les Etats-Unis et les pays d'Afrique subsaharienne.

Malgré la clause d'habilitation la question des préférences était pratiquement taboue à l'OMC pendant longtemps. Les profondes blessures laissées par l'un des différends commerciaux les plus durs entre l'UE et les pays ACP, d'une part et un groupe de pays d'Amérique latine, de l'autre, en sont peut être l'une des causes. Toutefois, la réalité politique et substantielle va plus loin que cela, comme nous le verrons ci-dessous. En outre, avec le lancement du PDD en 2001, ce ne sont plus seulement les implications systémiques des préférences commerciales en tant que telles qui posent problème, mais également la manière d'aborder l'érosion des préférences dans un système dont l'objectif final est la libéralisation totale des échanges.

Ce chapitre vise à mettre en relief comment la question des préférences et de l'érosion des préférences a été introduite dans le PDD et comment elle a évolué depuis, et cherche à élucider le débat qui se poursuit entre les membres sur les questions systémiques concernant les préférences, le rôle des préférences en tant qu'instrument du développement, et les stratégies adoptées par le Groupe ACP, le Groupe africain et les PMA pour essayer de résoudre ce problème.

Le statut inconfortable des préférences commerciales à l'OMC

L'objectif fondamental de l'OMC consiste à libéraliser le commerce et repose sur le principe NPF. Le statut inconfortable des préférences commerciales au sein de ce système est compréhensible, car il va à l'encontre du principe fondamental du GATT/OMC. La plus grande source de préoccupation, cependant, ne provient pas des implications systémiques du traitement discriminatoire d'un sous-ensemble de pays en développement. Le problème dérive du fait que pour éviter l'érosion des préférences certains pays développés devraient freiner la libéralisation du commerce NPF sur les lignes tarifaires concernées par leurs préférences, pour avantager les pays en développement bénéficiaires et donc refuser l'accès aux marchés à d'autres pays en développement non bénéficiaires de ces préférences. Ces pays non bénéficiaires de préférences considèrent qu'ayant souffert de discrimination auparavant, ils seront doublement pénalisés si on leur refuse l'accès aux marchés une fois encore en bloquant la libéralisation NPF. Nombre de ces pays, parmi lesquels des pays en développement, considèrent que la raison de leur participation au Cycle du PDD est que cela doit leur permettre d'avoir accès aux marchés des pays développés.

Les opposants aux préférences commerciales à l'OMC ont toujours fait valoir les effets économiques négatifs des préférences et mis en question la validité de telles initiatives en tant qu'instruments de développement. Ils ont souligné leurs aspects négatifs sur le bien être général résultant de la possible diversion commerciale qui pouvait en résulter ; de la répartition inefficace de ressources limitées en faveur de structures de production inadaptées, dépendant de situations de rente ; et de la création d'une dépendance sur les préférences, ayant pour effet de freiner toute diversification. Les préférences sont aussi accusées d'éliminer les incitations en faveur de réformes internes qui devraient provenir de la libéralisation commerciale accrue aux niveaux bilatéral et multilatéral. En outre, les avantages découlant des préférences seraient parfois exagérés parce que les rentes sont monopolisées ou au minimum partagées entre les importateurs et les exportateurs et que les coûts des transactions seraient accrus à cause d'obstacles administratifs plus lourds et des règles d'origine compliquées. Plus que tout, les préférences agiraient comme un filet de sauvetage en faveur des bénéficiaires et comme un obstacle au libre-échange multilatéral.³

En outre, de nombreux économistes du commerce ont fait valoir que l'objectif supposé des préférences commerciales était de promouvoir le développement économique par les exportations. Pourtant, il y aurait peu d'évidence empirique permettant de soutenir cette thèse de manière convaincante en ce qui concerne les pays en développement.⁴ En revanche, les succès de nombreux pays en développement d'Asie et d'Amérique latine qui ont fondé leur développement sur la libéralisation des échanges et ancré leurs politiques commerciales sur un modèle de compétitivité mondiale sont mis en avant pour souligner le contraste avec la performance médiocre des bénéficiaires de préférences.

Il est vrai que les bénéficiaires de préférences commerciales ne sont pas synonymes de réussites économiques durables. Leur performance a été très variable avec peu de bons résultats. Toutefois la vraie question qui se pose est de savoir si ce sont vraiment les préférences qui sont en cause dans la mauvaise performance de certains bénéficiaires. En réalité la question est plus complexe et mérite une recherche analytique approfondie.

Les vues des économistes concernant la perte de bien être pour le système commercial et la communauté peut être valable sur le plan académique, mais elles ne sont d'aucune utilité pour les responsables politiques ayant à faire face aux réalités de tous les jours. Les producteurs de petits pays insulaires comme les îles Salomon dans l'Océan Pacifique, ne sont probablement compétitifs dans aucun secteur, et Ste Lucie a besoin de ses revenus à l'exportation de bananes préférentielles pour pouvoir diversifier sa production. Dans de tels cas les préférences sont plutôt un moyen de survie, ou tout au moins un moyen de permettre la transition vers des échanges plus compétitifs. Il y a donc une réalité politique dans les schémas commerciaux préférentiels mondiaux et ce serait une erreur de ne pas le reconnaître si nous ne voulons pas que le système de l'OMC finisse par être polarisé entre les gagnants et les perdants.

Il faut se demander si la performance médiocre de certains est une conséquence intrinsèque au système de préférences, attribuable aux limitations de la conception de certains schémas, ou si elle est causée par des facteurs exogènes. Il est très important de faire la distinction entre le concept des préférences commerciales et la nature des schémas de préférences. Ces derniers pourraient avoir des défauts rendant impossible la récolte de bénéfices des préférences, comme par exemple des contraintes liées aux règles d'origine, à l'exclusion de produits, à des préférences superficielles, etc. En outre, de nombreuses études empiriques ont démontré que certains pays bénéficiaires ont effectivement réussi à s'assurer un certain niveau de développement économique, la question étant de savoir quels auraient été leurs résultats s'ils n'avaient pas bénéficié de ces préférences.⁵

Les critiques concernant l'interface conflictuel entre les schémas de préférences et l'érosion des préférences d'une part, et le système commercial multilatéral et les négociations concernant le PDD de l'autre, sont difficiles à démêler. Alors que l'OMC a pour objectif de promouvoir une plus grande ouverture des échanges au moyen de la libéralisation des tarifs douaniers et de l'élimination des distorsions commerciales, il est essentiel de se souvenir que l'OMC fonctionne dans le monde réel, sous la contrainte des décisions politiques des Etats membres. En fait, on est loin de la situation idéale d'un monde où les distorsions commerciales n'existeraient pas. En outre, l'OMC peut-elle ignorer les besoins d'un grand nombre de petits pays en développement tout en se targuant d'avoir une légitimité universelle ? Est-ce qu'un groupe de pays peut être volontaire pour négocier dans un cycle en sachant pertinemment qu'il sera perdant ? Les commentaires à ce sujet de Kathy-Ann Brown, représentante de Ste Lucie à l'OMC reflètent bien cette préoccupation :

La première divergence fondamentale rencontrée concerne l'idéologie et la philosophie qui sous-tendent l'avis économique proposé. Le modèle recommandé est celui d'une libéralisation totale, qui ne correspond à aucune structure sociale, nationale ou mondiale, à moins de mettre en place suffisamment de sauvegardes pour assurer la survie des branches de production les plus vulnérables de la communauté, qui seront forcées de payer le prix le plus fort pour survivre. Il serait temps de rappeler à ce sujet que ce sont uniquement les plus forts qui survivent et de se poser la question de savoir si nous avons là le modèle le plus adéquat pour façonner notre système commercial multilatéral.⁶

Kathy-Ann Brown ajoute qu'il est grand temps de reconnaître que certains pays en développement sont moins désavantagés que d'autres et qu'il est difficile de comprendre pourquoi une « vérité aussi évidente continue d'être ignorée, sur un plan très différent que la question des PMA dans le système fondé sur les règles de l'OMC ».

La question pratique concerne les négociations. Il revient aux pays en développement concernés par les préférences commerciales d'apporter une réponse à ces questions et à faire inclure leurs préoccupations dans les négociations du PDD, pour s'assurer que le résultat ne va pas les marginaliser. Les stratégies adoptées et les résultats concluants enregistrés sont analysés ci-dessous. Il faut souligner que si les préoccupations concernant les préférences commerciales concernent un large éventail de pays en développement, ce sont surtout les pays ACP au sein de l'alliance du G-90 (les ACP, le Groupe africain et le Groupe des PMA) qui ont mené les discussions sur cette question. Au risque de trop simplifier, les propositions étaient centrées, schématiquement sur trois thèmes de négociations du PDD :

- (a) Comment approfondir et assurer le caractère multilatéral du régime de préférences pour accroître la sécurité et les avantages du système ;
- (b) Comment créer une base juridique au sein du système des règles de l'OMC pour assurer la poursuite et la durabilité des préférences en faveur de certains petits pays en développement au moyen de schémas non couverts par le SGP, comme l'Accord ACP-UE de Cotonou, l'AGOA, etc. ; et
- (c) Comment résoudre la question importante de l'érosion des préférences pour rassurer les membres du G-90 qui risquent de perdre l'accès à leurs marchés traditionnels par suite de la libéralisation NPF.

De bonnes intentions, mais de mauvaises stratégies

La défense des accords commerciaux préférentiels en faveur des pays en développement a pris un tour plus combatif lors de la première phase des négociations sur l'agriculture. Alors que pour l'AMNA les préférences étaient surtout soutenues à cause de leur importance pour les pays en développement vulnérables, dans les négociations sur l'agriculture les préférences ont été soutenues de manière plus élaborée et intellectuellement plus approfondie. En fait, ce soutien a débuté même avant le lancement du PDD au cours des négociations intégrées sur l'agriculture à la suite du Cycle d'Uruguay⁷, le « processus AEI » en 1999 et la session extraordinaire du Comité de l'agriculture en 2000.

Il faut rappeler que l'agenda intégré sur l'agriculture était déjà prévu à l'Article 20 de l'Accord sur l'agriculture, ce qui a permis de continuer le processus de réformes agricoles sans attendre le lancement d'un nouveau cycle de négociations. Ainsi, conformément à l'Article 20, les négociations agricoles ont débuté en 2000, avant de se fonder dans l'engagement unique du mandat du PDD inscrit au Paragraphe 13 de la Déclaration de Doha.⁸ Ces mandats ne faisaient aucune référence spécifique aux préférences ou à l'érosion des préférences. Ainsi, les préoccupations des défenseurs de l'élaboration des travaux sur les préférences portaient au début sur la manière d'ancrer conceptuellement cette question dans les négociations et ensuite de définir le cadre des négociations sur cette question.

Cela s'est avéré une entreprise très délicate surtout à cause du fait que la nature de la modalité de réduction des droits de douane agricoles n'était pas précisée dans le mandat. Dans l'AMNA, le niveau d'ambition était prescrit au moyen d'une approche d'harmonisation destinée à réduire ou éliminer les pics tarifaires, les tarifs élevés et la progressivité des droits. Dans l'agriculture ce type de modalité de réduction tarifaire et le niveau d'ambition sont devenus les questions clés occupant les négociateurs pour des années. Il est clair que dans ces conditions les observateurs ne pouvaient pas évaluer le niveau d'érosion des préférences et formuler de propositions spécifiques pour résoudre le problème. La seule option qui leur restait consistait à s'engager dans les trois piliers des négociations, à savoir l'accès aux marchés, le soutien interne et la concurrence à l'exportation de manière défensive pour souligner l'interface existant entre les trois piliers et l'érosion des préférences et la nécessité de soutenir l'accès préférentiel aux marchés pour permettre à leurs économies de se développer.

Comme indiqué plus haut, la négociation sur le type de formule pour la réduction tarifaire et ensuite sur les paramètres numériques de la formule convenue, sont devenues les questions centrales des négociations agricoles. Cela a exacerbé les intérêts offensifs des exportateurs contre les intérêts défensifs des importateurs. Les exportateurs ont proposé des formules de réductions tarifaires très ambitieuses, alors que les importateurs demandaient une formule modérée, protégeant leurs secteurs agricoles sensibles. De nombreuses propositions de formules de réductions tarifaires ont vu le jour, de la plus ambitieuse formule Suisse avec un coefficient de 25 à la modalité modérée du Cycle d'Uruguay préconisant une réduction tarifaire moyenne avec un minimum de réductions ligne par ligne.⁹

Etant donné que les droits étaient généralement très élevés dans les pays développés, comme le Canada, l'Union européenne, le Japon, la Norvège, la Suisse et même les Etats-Unis, par opposition aux pays en développement, les demandes des exportateurs proposant un rééquilibrage mondial des marchés agricoles et l'élimination des distorsions commerciales sont rapidement devenues des questions du développement. Pourtant, il ne s'agissait pas en réalité d'une simple division entre le Nord et le Sud dans les négociations. Cela a été renforcé par les centres de réflexion des pays en développement, comme le South Centre et le Third World Network, qui ont soutenu exclusivement les points de vues des grands pays en développement exportateurs comme l'Argentine, le Brésil, et d'autres, en ignorant les demandes des pays plus petits comme les ACP, au sujet de l'érosion des préférences.

Ainsi, les tenants des préférences sont vite devenus des « empêcheurs de tourner rond » étant donné qu'ils compliquaient la donne du Cycle du développement symbolisé par une approche ambitieuse, offensive et anti-pays développés dans l'agriculture face à des pays développés défensifs et protectionnistes. Bien que cette vision n'était pas totalement erronée, elle n'en était pas moins une simplification exagérée de la réalité de la dimension du développement du Cycle.

Le but des tenants des préférences était de maintenir, ou si possible de renforcer, leur accès préférentiel tout en évitant l'érosion. Ce faisant, ils ont surtout adopté une approche défensive dans le pilier des négociations que constituait l'accès aux marchés tout en

soutenant la plateforme des préoccupations non commerciales qui sont devenues le cadre conceptuel d'un groupe de pays menés par l'Union européenne qui ont ainsi bâti une opposition à l'ouverture ambitieuse des marchés agricoles. Au cours de la première phase des négociations agricoles intégrées, qui était fondée sur l'Article 20 de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, de nombreuses notes et propositions ont été soumises par les membres affichant des « préoccupations autres que commerciales ». ¹⁰ Les tenants des préoccupations non commerciales soutenaient que l'agriculture ne devait pas être considérée uniquement sous un angle purement mercantiliste dans les négociations à l'OMC, car elle joue un rôle éminemment multifonctionnel dans la société et comporte des externalités dont il n'est généralement pas tenu compte dans les transactions commerciales courantes. Ils soulignaient à ce propos la sécurité alimentaire, le développement des campagnes et la protection de l'environnement, comme des rôles essentiels de l'agriculture, qui sont des caractéristiques communes de l'agriculture des pays développés et des pays en développement. Ils argumentaient que la grande variété de systèmes agricoles existant de par le monde rendaient les externalités positives de l'agriculture souvent aussi importantes que la simple production d'aliments et de fibres. Pour ces raisons, on ne pouvait pas selon eux gérer les activités agricoles en fonction des mêmes règles que celles qui s'appliquent au commerce des produits industriels. En d'autres termes, si l'on acceptait de compenser le secteur agricole pour les services non commerciaux rendus à la communauté, les Etats se devaient de convenir d'un certain degré de protection pour l'agriculture et donc de moduler la libéralisation des échanges agricoles. Ce chapitre ne prétend pas évaluer les mérites d'une telle approche, mais il faut souligner que c'est dans ces circonstances que se sont formées les positions des tenants des trois piliers des négociations agricoles.

Par conséquent, les tenants des « préoccupations autres que commerciales » ont soumis leurs propositions dans le but de permettre un processus de réformes agricoles graduelles. ¹¹ Essentiellement, en ce qui concerne l'accès aux marchés, ils étaient partisans d'une formule linéaire de type de celle du Cycle d'Uruguay, qui ne réduirait pas trop brusquement les droits de douane. En ce qui concerne le soutien interne, tout en proposant de maintenir les exceptions des catégories bleue et verte sans limitations, ils préconisaient de faibles réductions au niveau de la catégorie orange et pour le pilier des subventions à l'exportation. Quelques bénéficiaires de préférences demandaient que soient exemptées les préférences pour les produits sensibles de tout engagement de réduction concernant les piliers du soutien interne et des subventions à l'exportation. ¹²

A des niveaux divers les tenants des préférences ont repris le flambeau des défenseurs des « préoccupations autres que commerciales » étant donné que leurs revendications mènent objectivement à un résultat respectueux de l'accès aux marchés tout en limitant l'érosion des préférences. Le cas extrême d'un pays membre s'identifiant aux tenants du cadre des « préoccupations non commerciales » était Maurice. ¹³ D'une certaine manière Maurice a mené les défenseurs des préférences au nom des pays ACP. Maurice a fini par devenir le point focal des pays ACP dans l'agriculture dans la phase initiale des négociations et jusqu'à l'Accord Cadre de juillet 2004. Maurice a défendu la position des Petits Etats insulaires en développement (SIDS –Small Island Developing States– selon le sigle anglais), une variante de la multitude de systèmes et de situations agricoles dans le monde. Les SIDS sont de petites entités vulnérables soumises à de nombreuses contraintes structurelles et intrinsèques liées à leurs caractéristiques géographiques, à

savoir, l'insularité, la petite taille, la propension aux catastrophes naturelles et aux contraintes économiques, comme le manque de compétitivité et d'économies d'échelle. Ils ont un potentiel agricole limité, étant tous dépendants des exportations d'un unique produit de base et des pays importateurs nets de produits alimentaires (NFIDCs). Historiquement, leurs échanges agricoles ont été dépendants des accords préférentiels de matières premières, comme les Protocoles du sucre, de la banane, la Convention de Lomé puis de Cotonou, l'initiative Tout sauf les armes (EBA) et l'AGOA.

Par conséquent, une libéralisation généralisée des marchés agricoles provoquerait l'érosion des avantages compétitifs dont bénéficient ces pays dans leurs marchés traditionnels. Le maintien d'un accès préférentiel était donc essentiel pour assurer leur survie, car le commerce préférentiel leur garantissait les revenus à l'exportation indispensables pour leur permettre d'accéder aux ressources alimentaires. L'accès préférentiel était donc la clé de la sécurité alimentaire des pays du SIDS étant donné que ce sont des pays en déficit alimentaire, à cause de leurs contraintes topographiques et agro-climatiques et de l'impossibilité pour eux de produire suffisamment pour répondre à leurs besoins et choix alimentaires.¹⁴

Ainsi, pour Maurice, les « préoccupations autres que commerciales » sont devenues le cadre général soulignant la spécificité des systèmes agricoles des SIDS en opposition aux pays exportateurs agricoles dotés d'un vaste potentiel compétitif. Le concept des SIDS est devenu l'instrument permettant à ces pays de réclamer plus de flexibilité ou un traitement plus avantageux dans les négociations. Les limites impliquées par la terminologie SIDS, en termes de leur couverture géographique a très rapidement amené les pays des Caraïbes et certains pays Africains tenants de cette approche à changer de terminologie pour ensuite se référer aux petites économies vulnérables ou PEV.¹⁵ Cependant, alors que Maurice continuait à défendre les préférences en se référant aux SIDS pour justifier un niveau d'ambition d'accès aux marchés moindre, un soutien interne et de la concurrence à l'exportation, d'autres pays du SIDS ont surtout limité la portée de leurs demandes au sein du pilier de l'accès aux marchés uniquement pour défendre les préférences. Certains ont même vertement critiqué les politiques des pays développés sur les piliers de la concurrence interne et à l'exportation en demandant des disciplines plus strictes.¹⁶

Les partisans des préférences ont aussi utilisé les SIDS comme moyen de rendre multilatéral et d'approfondir le régime des préférences, pour le mettre au même niveau que le concept de PMA.¹⁷ Ainsi, dans la phase préparatoire des modalités en 2002, la délégation de Ste Lucie a proposé¹⁸, tout en soulignant l'importance des préférences commerciales :

- Que les préférences dont bénéficient ces pays soient acceptées en tant qu'instruments légitimes d'appui à leur développement ;
- Que tous les membres, développés comme en développement, soient autorisés à offrir des préférences non réciproques aux SIDS comme aux PMA ;
- Que, dans les domaines où les SIDS, les PMA et les petits pays en développement bénéficient de préférences, les réductions tarifaires soient progressives, offrant

des délais suffisants pour permettre aux ajustements d'opérer et que des compensations soient octroyées aux pays souffrant d'une érosion des préférences ; et

- Que lorsqu'un contingent tarifaire est appliqué à un produit bénéficiant de préférences pour les SIDS et les PMA, une part minimale de ces contingents tarifaires leur soit réservée.

Dans son rapport résumé à la 19^e réunion du Comité de l'agriculture en Session extraordinaire du 16 décembre 2002, le président a donné un aperçu succinct des demandes des requérants comme suit :¹⁹

Concernant les préférences, les tenants de la proposition ont indiqué qu'en raison de leur manque inhérent de compétitivité et de leur capacité de production limitée, ils n'étaient pas en réalité en mesure de bénéficier de nouveaux débouchés commerciaux résultant de l'amélioration générale des conditions d'accès aux marchés et qu'en outre, leur capacité de continuer leurs exportations agricoles étaient dans bien des cas dépendante de l'accès non réciproque aux marchés octroyés par les pays développés. Ils ont proposé d'étendre aux SIDS les arrangements de préférences commerciales non réciproques existant entre pays développés et en développement, ainsi que les facilités offertes aux exportations agricoles des PMA permettant des arrangements spéciaux d'accès non réciproque aux marchés des pays développés compatibles avec les règles de l'OMC.

Ces propositions ne sont pas tombées dans l'oreille d'un sourd. Le « Premier projet de modalités pour les nouveaux engagements » contenait en son paragraphe 14 une disposition concernant cette question libellée comme suit :

14. Dans la mise en œuvre de leurs engagements de réduction tarifaire, les participants s'engagent à maintenir, dans la mesure du possible, les marges nominales et autres modalités et conditions des préférences tarifaires qu'ils accordent à leurs partenaires commerciaux en développement. À titre d'exception à la modalité prévue au paragraphe 7 ci-dessus, les réductions tarifaires affectant les préférences de longue date pour des produits dont l'exportation revêt une importance vitale pour les pays en développement bénéficiaires de ces régimes pourront être mises en œuvre par tranches annuelles égales sur une période de [huit] ans au lieu de [cinq] ans par les participants accordant les préférences concernés. Les produits visés représenteront au moins [25] pour cent des exportations totales de marchandises de tout bénéficiaire concerné sur la moyenne des trois années les plus récentes pour lesquelles des données sont disponibles. Les bénéficiaires intéressés adresseront une notification à la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture à cet effet et présenteront les statistiques pertinentes. En outre, tous droits contingentaires pour ces produits seront éliminés.²⁰

Toutefois, ce succès relatif avait un coût. Il a provoqué une division amère entre un certain nombre de pays en développement qui soutenaient que le maintien ou l'extension de ces préférences était discriminatoire, étant donné qu'il cherchait à créer une nouvelle catégorie de pays en développement sous l'appellation de SIDS ou de PEV. Ce sont

surtout les pays exportateurs de bananes d'Amérique latine qui se sont le plus fortement opposés à cette idée. L'Équateur n'a pas hésité à demander l'élimination du paragraphe 14 du projet de texte des modalités. Le Costa Rica a fait valoir que les préférences non réciproques représentaient une discrimination contre ses exportations et que toute tentative de couverture légale par un processus de consolidation multilatérale rendrait caduque les efforts de libéralisation maximale des produits tropicaux, qui était un des objectifs inscrits dans le mandat de l'OMC. Rien ne s'opposait plus à ce que la vieille bataille sur les bananes reprenne de plus belle entre les groupes de pays d'Amérique latine du Groupe des produits tropicaux (GPT) et le Groupe des pays ACP.

Sur le front élargi, la question des préférences a jeté le trouble sur les pays en développement. Non par manque de compréhension envers les demandes des PEV, mais parce que plusieurs défenseurs des préférences s'opposaient à la libéralisation commerciale accrue pour préserver leurs avantages préférentiels. Cela a donné l'impression que ce groupe de pays en développement défendait tacitement les positions des pays développés dans les négociations agricoles. Le passé colonial des pays ACP renforçait le sentiment que l'UE manipulait ces pays pour servir ses intérêts. La sympathie de nombreux pays ACP en faveur des préoccupations autres que commerciales et la position extrême de Maurice en faveur des SIDS ont donné du poids aux critiques de ces pays accusés de manquer de solidarité avec l'ensemble des pays en développement. Les pays développés n'ont pas manqué de saisir l'occasion pour déclarer ouvertement qu'ils soutenaient la cause des défenseurs des préférences, ce qui leur donnait l'occasion de donner l'impression qu'ils étaient les champions de la cause du développement, surtout pour les petits pays en développement. Leurs propositions de négociation illustrent bien cette attitude. Cela est illustré par la proposition de négociation de décembre 2000 de l'Union européenne :²¹

Les CE proposent, outre la libéralisation multilatérale et en vue d'accroître l'accès aux marchés des produits originaires des pays en développement, que les pays développés et les plus nantis des pays en développement accordent des préférences commerciales importantes aux pays en développement, et en particulier aux pays les moins avancés.

Les CE proposent que soient examinées les possibilités de garantir la stabilité et la prévisibilité de ces préférences commerciales, afin de mettre en place les conditions appropriées d'investissement et de développement des secteurs de l'agriculture et de l'agro alimentaire dans les pays en développement.

Dans la première phase des négociations sur l'agriculture, les préférences ont clairement constitué une source de division entre les pays en développement. Les divisions se sont révélées non pas uniquement en raison des intérêts commerciaux divergents, mais aussi à cause d'un manque de cohérence et d'unité stratégique entre les pays en développement en général. En fait, les G-90, G-20 et G-33 n'avaient pas encore vu le jour et les pays en développement se trouvaient sans une direction réelle, pour leur permettre de mettre en avant un ordre du jour convenu ni de gérer leurs différences. Ce vide a mené à des stratégies erronées et même parfois à l'instrumentalisation de certains pays en développement par des pays développés. Alors que les considérations autres que commerciales et le rôle multifonctionnel de l'agriculture est un concept valable, on ne peut pas ignorer que cela peut servir à promouvoir des politiques protectionnistes.

L'accès aux marchés non agricoles (AMNA)

Pour les négociations sur l'AMNA, les modalités de Doha de 2001 n'étaient pas explicites. Le traitement ultérieur de cette question dans le texte de l'Ambassadeur Girard s'est limité à apporter des solutions non commerciales en se référant à l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le processus d'ajustement à la libéralisation NPF.²² Les tenants des propositions sur l'érosion des préférences étaient aussi plus enclins à protester au cours de la première phase des négociations qu'à mettre en place une stratégie de négociation élaborée et de soumettre des propositions concrètes. Par exemple, dans une communication de juillet 2003 sur l'AMNA, la délégation de Maurice affirmait :

Il est par conséquent impératif que des modalités appropriées soient développées pour résoudre cette question afin de s'assurer que les résultats de ces négociations soient équilibrés. Alors que l'on considère que la réduction tarifaire moyenne pourrait être un moyen approprié de résoudre le problème de l'érosion tarifaire, notre délégation reste cependant ouverte à la possibilité de considérer d'autres modalités.²³

Des communications similaires, proposant soit la création d'un fonds d'ajustement, ou d'un étalement du processus de libéralisation, ou encore de l'exemption de lignes tarifaires préférentielles de toute libéralisation étaient envisagées.²⁴ Il faut aussi rappeler que la dynamique des négociations des préférences au sein de l'AMNA était très différente de celle qui existait dans l'agriculture. Par exemple, certains pays en développement, comme l'Inde n'étaient pas trop intéressés à pousser sur le niveau d'ambition dans l'agriculture, n'y ayant pas d'intérêts offensifs. Par ailleurs, dans l'AMNA, les tenants des préférences étaient assez isolés. Les donateurs de préférences étaient les principaux demandeurs dans la libéralisation de l'AMNA, et demandaient un niveau d'ambition élevé. Les tenants de la lutte contre l'érosion des préférences étaient clairement un boulet attaché à leurs pieds. D'autres grands pays en développement demandaient une libéralisation moindre de leurs propres marchés en vertu du TSD, mais un accès accru aux marchés des pays développés, ce qui était contraire aux tenants de la lutte contre l'érosion des préférences, puisque cette libéralisation provoquerait l'érosion de leur avantage compétitif. En outre, ils devaient faire face à un autre sous-groupe de pays en développement qui se sentaient discriminés, et qui craignaient que toute solution commerciale ultérieure risquerait de nuire à leurs intérêts surtout dans les textiles et vêtements, les poissons et produits de la pêche et les gemmes et la joaillerie.

Changement de stratégie après 2005

L'échec de Cancun n'a malheureusement pas permis une avancée dans la formulation des modalités des négociations sur les préférences ni une discussion en profondeur sur la question. Le document approprié pour l'agriculture était donc encore le Projet révisé de modalités pour de nouveaux engagements du président Stuart Harbinson. Dans l'AMNA, le texte Girard/Debrez ne comportait pas de modalités appropriées sur les préférences. Cependant les tenants des préférences se sont retrouvés politiquement beaucoup plus forts après Cancun, car ils ont été en mesure de démonter une grande coalition de pays les plus vulnérables dans l'alliance du G-90, regroupant les ACP, l'Union Africaine et les PMA. Le G-90 devint un acteur important non pas par son poids

commercial dans les échanges mondiaux, mais à cause du nombre de ses membres et du poids moral que représente une coalition des pays les plus pauvres du monde.

Le G-90 est donc parvenu à inscrire la question des préférences à l'ordre du jour des négociations sur l'AMNA et sur l'agriculture dans l'Accord Cadre de juillet 2004. Sur l'AMNA, les préférences ont été ajoutées à la liste des questions nécessitant « des négociations supplémentaires pour convenir des détails de certains de ces éléments. »²⁵ Ce mandat fut ensuite encore élaboré à la Conférence ministérielle de Hong Kong, où les ministres ont demandé au Groupe de négociation d'intensifier ses travaux sur l'évaluation de la portée du problème afin de trouver les solutions possibles.²⁶ Sur l'agriculture, l'Annexe A de l'Accord Cadre de juillet a donné une orientation plus positive pour le traitement de l'érosion des préférences au paragraphe 44, ci-dessous :²⁷

44. L'importance des préférences de longue date est pleinement reconnue. La question de l'érosion des préférences sera traitée. Pour la poursuite de l'examen à cet égard, le paragraphe 16 et les autres dispositions pertinentes du document TN/AG/W/1/Rev.1 serviront de référence.

Pour le G-90, les mandats sur l'AMNA et l'agriculture donnaient le signal qu'à partir de là une résolution du problème des préférences devenait possible et qu'il ne restait plus qu'à négocier ses paramètres.

Cependant à Hong Kong quelques changements importants sont intervenus dans la dynamique politique des négociations sur le PDD pour les pays en développement. Ces derniers se sont mobilisés et en marge de la Conférence ministérielle de Hong Kong ils ont formé une alliance des pays en développement dénommée le G-110.²⁸ Cela a permis de sceller un accord tacite entre pays en développement qui dès lors se devaient de se soutenir mutuellement partout où cela serait possible et de ne jamais se chamailler entre eux lorsqu'il pourrait y avoir des désaccords. Pour les tenants des propositions sur les préférences, ce fut un tournant fructueux car tant le G-20 que l'AMNA-11 ont commencé à soutenir une solution commerciale en faveur de la lutte contre l'érosion des préférences. Le G-20 insistait pour que toute solution tienne compte des intérêts des pays producteurs de produits tropicaux. En retour, cela signifiait qu'après la réunion de Hong Kong les ACP, y compris Maurice se sont détournés de la plateforme des pays préoccupés par des questions autres que commerciales, pour se concentrer sur des questions spécifiques aux ACP. La substance de leur dialogue avec l'UE changea pour se centrer sur des questions spécifiques aux ACP, dont l'érosion des préférences était la plus importante. Maurice n'était plus un membre actif du G-10, une coalition très défensive dans les négociations sur l'agriculture. La question des préférences ne figurait plus en tant que demande des SIDS/PEV, mais était présente sous la bannière du G-90 avec le Groupe des ACP comme principal coordinateur. Le concept des SIDS fut abandonné en faveur du concept plus vaste des PEV et afin d'obtenir le consensus au sein de ce groupe, la question des préférences fut suspendue de son ordre du jour.²⁹

La substance des négociations agricoles a aussi changé, passant des approches générales à la négociation des modalités, surtout après Hong Kong. En ce qui concerne le pilier de l'accès aux marchés, la priorité s'est déplacée vers la fixation de paramètres

numériques d'une approche à niveaux comme la modalité des abaissements de droits. L'approche simple du Cycle d'Uruguay a été délaissée. L'attention des pays en développement défensifs s'est déplacée de la formule en tant que telle vers les flexibilités, plus précisément sur les produits sensibles afin de leur permettre de protéger leurs lignes tarifaires sensibles. Cette approche ne permettait pas la prise en compte de la plupart des produits sensibles et par conséquent, les tenants des préférences ont compris que leurs intérêts ne seraient pas défendus en soutenant aveuglément les pays développés. Dans le même temps ils se sont rendu compte que si l'érosion des préférences ne pouvait pas être évitée en adoptant une formule abaissant peu les droits, comme ils avaient espéré, ils ne pourraient y arriver qu'en obtenant une dérogation à la formule. Cela signifiait qu'il faudrait négocier une modalité spécifique pour les préférences plutôt que de soutenir une modalité de réduction légère des droits. A ce propos, le soutien de ceux qui seront pénalisés par cette dérogation devint politiquement important, car il s'agissait principalement de pays en développement. Les pays ACP ont donc été obligés de modifier leur approche concernant la phase de modalités des négociations après 2005.

Les négociations de l'AMNA sur l'érosion des préférences

Dans ces conditions, après une longue période de réflexion interne en 2005/2006, le Groupe ACP a adopté une nouvelle stratégie et soumis des propositions sur les préférences. Le raisonnement derrière cette stratégie était globalement le même pour l'AMNA que pour l'agriculture, mais les voies prises pour mener ces négociations étaient différentes. Il s'agissait d'une décision difficile pour les pays ACP car il faut rappeler que le Groupe ACP avait été constitué sur la base des accords commerciaux sur les préférences non réciproques adoptés lors de la première Convention de Lomé avec l'UE en 1975. Les pays ACP sont arrivés à la conclusion que la défense des préférences ne constituait pas une stratégie durable, sur laquelle ils pourraient fonder leur politique commerciale et leur développement à long terme à cause de l'érosion inévitable de l'avantage préférentiel suite à la libéralisation du commerce multilatéral et les accords régionaux de libre-échange. C'est ainsi que le Groupe ACP a soumis les propositions suivantes :

- (i) élaborer une méthodologie en développant un indice de vulnérabilité, afin d'identifier les lignes tarifaires de préférences et déterminer la portée du problème ;³⁰
- (ii) adopter des délais de transition permettant de prolonger les réductions de droits d'accès aux marchés de l'Union européenne et des Etats-Unis pour les lignes tarifaires identifiées ; et
- (iii) reconnaître la nécessité de fournir une assistance au moyen du programme d'aide pour le commerce, afin de permettre l'ajustement des économies ACP au cours des délais de transition et de renforcer leur compétitivité.

La stratégie des pays ACP a été de transformer cette proposition en une demande commune du G-90, soutenue par le Groupe africain et le Groupe PMA. Les ACP ont aussi décidé de rechercher un appui soutenu de la part d'autres grands acteurs en développement, comme le Brésil, le Chili, la Chine, l'Inde et d'autres au sein de l'alliance

du G-110. Le Groupe AMNA-11 était aussi favorable à la proposition des pays ACP. La campagne de persuasion a même ciblé les opposants à la lutte contre l'érosion des préférences, et la proposition fut judicieusement présentée comme une stratégie visant à démanteler définitivement les préférences non réciproques discriminatoires du système commercial multilatéral. Les proposants ont aussi fait comprendre aux pays développés que si cette approche ne pouvait pas recevoir leur appui, le G-90 n'aurait pas d'autre choix que de relancer ses attaques contre la formule Suisse, car elle accroîtrait l'érosion des préférences si elle était trop ambitieuse. Cet argument tactique a convaincu beaucoup de délégations que la proposition du Groupe ACP tenait la route. Dès lors, les négociations sur cette question ont complètement changé d'intensité et le groupe des opposants irréductibles aux préférences s'est réduit à un petit nombre de pays d'Amérique latine qui restaient obstinément opposés au principe d'une solution commerciale aux préférences non réciproques. La raison principale de cette opposition d'arrière-garde était sans doute liée aux implications qu'elle aurait sur les négociations au sujet des bananes. Les objections des autres opposants, surtout de pays de l'ASEAN et d'Asie du Sud concernaient certaines lignes tarifaires spécifiques plutôt que l'ensemble de l'architecture proposée.

C'est sur la base de cette approche que les membres de l'OMC ont accepté dans les grandes lignes l'architecture des propositions du Groupe ACP, qui ont été incluses dans les différents projets de textes sur les modalités. Le président de l'AMNA était également convaincu que cette approche était la seule possible, mais la difficulté pour lui était de parvenir à déterminer de manière plus objective la liste des lignes tarifaires pouvant faire l'objet de délais de réductions tarifaires plus longs, étant donné que l'on n'était pas parvenu à un consensus sur la liste proposée par le Groupe ACP. Dans son projet de texte sur les modalités de juillet 2007, le président a proposé une liste limitée à 23 lignes tarifaires pour le marché de l'UE et 16 lignes pour le marché des Etats-Unis dans les Annexes 2 et 3, ainsi qu'une prolongation des délais de réductions tarifaires jusqu'à 7 ans.³¹ Les proposants ont rejeté ce projet de texte qui contenait, selon eux des listes de lignes tarifaires trop succinctes et des délais trop courts.

Des négociations intensives ont suivi sous différents formats sur les chiffres à appliquer dans l'architecture, à savoir, au sujet de la durée du délai de transition et du contenu de la liste des lignes préférentielles qui devraient figurer aux Annexes 2 et 3 du texte du président. Certaines de ces négociations se sont tenues au niveau bilatéral entre le Groupe ACP et des pays spécifiques, alors que d'autres ont eu lieu sous la houlette du président soit sous le format du Salon E, soit en confessionnal, soit encore avec des délégations qui avaient des problèmes avec des lignes tarifaires spécifiques. Beaucoup de progrès ont été enregistrés au cours du premier semestre 2008. Les modalités de traitement se sont stabilisées et un délai de neuf ans pour abaisser les droits sur les lignes tarifaires préférentielles a été proposé dans le texte sur les modalités. Le nombre de lignes tarifaires a aussi été accru sous la pression des pays ACP. Cependant, ce n'est qu'en marge de la Mini-ministérielle de 2008 en réunion restreinte convoquée par le Directeur général et le président de l'AMNA avec des ministres du G-90 et des ministres de l'UE, de Chine et des Etats-Unis, que l'accord final sur la liste des lignes préférentielles a pu être convenu aux Annexes 2 et 3 du texte de décembre 2008. Ce texte est encore valable à l'heure actuelle.³²

Pays affectés de manière disproportionnée

Le Paquet ou Ensemble de juillet 2008 comprenait aussi l'Annexe 4 sur les pays affectés de manière disproportionnée. Cette catégorie découle du mandat obtenu par le Pakistan à la Conférence ministérielle de Hong Kong, lorsqu'il a été convenu d'accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingents (FDSC) pour 97% des lignes tarifaires des PMA. Le mandat demande aux pays membres de se pencher sur les préoccupations des autres pays en développement dont les parts de marché seront touchées par cette décision.³³ L'origine du problème découle des inquiétudes du Pakistan qui s'est plaint que ses exportations seraient menacées si un puissant exportateur comme le Bangladesh obtenait un accès préférentiel sur le marché d'un pays tiers et que cela lui porterait préjudice, car le Pakistan perdrait même ses conditions normales d'accès NPF à cause de l'allongement des délais accordés au Bangladesh au titre des préférences inscrites dans les modalités pour ce même marché.

L'Annexe 4 du Projet de modalités de juillet 2008 contient la liste d'un nombre limité de lignes tarifaires pour le Pakistan et le Sri Lanka, qui se retrouvent dans les listes de préférences aux Annexes 2 et 3 pour lesquelles le délai de réduction tarifaire est de 6 ans au lieu de 9 ans pour ces deux pays. La question des Pays affectés de manière disproportionnée a fait l'objet d'âpres discussions entre les pays ACP, le président et les deux pays en question, le Pakistan et le Sri Lanka. Juste avant la publication des textes de juillet le Bangladesh a mis en avant la question des pays affectés de manière disproportionnée d'un point de vue différent. Le différend touche deux groupes de PMA, à savoir les PMA africains d'une part et les PMA d'Asie comme le Bangladesh, le Cambodge et le Népal de l'autre. Ces derniers veulent avoir le même traitement que le Sri Lanka et le Pakistan. Les PMA d'Asie se considèrent défavorisés par rapport aux avantages concédés à ces deux pays en développement car ils ne bénéficient pas d'un accès préférentiel au marché des Etats-Unis. La question concernait plutôt l'accès au marché américain, étant donné que tous les PMA ont un accès en FDSC au marché de l'UE grâce à l'initiative EBA.

Alors que le Bangladesh faisait valoir qu'il s'agissait là d'une question de traitement équitable, car selon lui un PMA ne devrait pas être traité moins favorablement qu'un pays en développement, les PMA africains voulaient protéger leurs conditions d'accès plus avantageuses au marché américain contre un grand concurrent, même s'il s'agissait en fait d'un PMA. Dans le processus de marchandage de juillet le Bangladesh a finalement reçu quelques lignes tarifaires des pays affectés de manière disproportionnée en compensation, mais il a protesté, faisant valoir qu'il n'avait pas de commerce significatif avec les Etats-Unis sur ces lignes tarifaires. En fait, le Bangladesh désirait bénéficier des mêmes lignes tarifaires que le Pakistan.

En marge des aspects commerciaux de ce traitement différencié, il y avait aussi le désagrément politique pour le Bangladesh, qui avait de la peine à expliquer à ses producteurs nationaux pourquoi un de ses voisins plus développé pouvait recevoir un traitement plus avantageux que lui-même. Le Bangladesh a offert d'abandonner son statut de pays affecté de manière disproportionnée à condition que les Etats-Unis lui garantissent que 97% des lignes tarifaires des PMA en FDSC accordés à Hong Kong incluraient les lignes tarifaires contenues à l'Annexe 3 du Projet de texte sur les modalités.

La délégation des Etats-Unis, également mise sous pression de la part de ses lobbies qui refusaient l'ouverture de son marché des produits textiles, ne pouvait pas donner de telles garanties. En outre, des pays en développement non PMA, comme la République dominicaine, le Kenya et Maurice se sont aussi rendus compte que leur accès aux marchés risquait d'être compromis par une offre trop généreuse envers le Bangladesh. Par conséquent un front plus large s'est créé contre les PMA d'Asie, tant le Groupe africain que les pays ACP refusant de reconsidérer les Annexes 2, 3 et 4 de l'Ensemble de juillet afin de ne pas accorder de concessions supplémentaires au Bangladesh. A l'exception des trois PMA d'Asie, la grande majorité des membres ne désirent pas reconsidérer cette question à nouveau.

L'agriculture : comment surmonter l'obstacle de la banane

La mise en place de la stratégie des pays ACP dans les négociations sur l'agriculture a été plus mouvementée que dans l'AMNA. Cela est dû au différend profond sur les préférences agricoles entre deux groupes de pays en développement. Le premier élément qui est venu vicier l'atmosphère des négociations fut sans doute l'interminable conflit de la banane qui ne trouvait pas de résolution malgré plusieurs rapports de groupes spéciaux de Règlement des différends et de l'Organe d'appel favorables aux pays exportateurs de bananes d'Amérique latine. Le deuxième élément perturbateur est issu du mandat disputé sur la manière de répondre à l'érosion des préférences d'une part, et à la libéralisation la plus totale des produits tropicaux de l'autre, étant donné que ces produits se chevauchent dans une large mesure. Le différend concernait tant la couverture des produits que leur traitement.

Sur la couverture des produits, non seulement les lignes tarifaires se chevauchaient, mais en plus il s'agissait de produits de grande importance pour les deux parties. Concernant le traitement, le désaccord concernait la question de savoir si les produits qui se chevauchent pourraient bénéficier du traitement réservé aux produits tropicaux après le délai de transition allongé et la différence de hiérarchie entre les deux catégories de produits pour déterminer leur statut et en définitive décider laquelle devrait prendre la prééminence sur l'autre. Ainsi, toute tentative de discuter de la question de l'érosion des préférences de manière spécifique à la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture ou de manière restreinte dans le Salon E ou dans des réunions de « promenade dans les bois » furent toutes vouées à l'échec au cours de 2006 et pour la plus grande partie de 2007. Le Groupe des produits tropicaux (GPT) mené par le Costa Rica ne put accepter aucune solution commerciale pour les préférences, ce qui provoqua l'impasse de la négociation au sein du Comité de l'agriculture en Session extraordinaire. En réalité le groupe des produits tropicaux retardait la discussion afin de gagner du temps étant donné les liens existant entre les questions débattues, à savoir ;

- a) Le niveau d'ambition pour la formule de réduction des droits pour les produits agricoles n'étant pas encore convenu, il manquait un repère important pour connaître le sommet le plus élevé que les produits tropicaux pourraient obtenir pour parvenir à appliquer le mandat de libéralisation le plus fort ;

- b) L'étendue des produits tropicaux n'était pas encore réglée étant donné qu'il n'y avait pas de consensus sur les listes (listes d'Uruguay ou de Cairns). Cela était important pour savoir si les produits bénéficiant des préférences, comme le sucre et la banane, seraient inclus dans cette liste, ce qui affaiblirait les partisans des préférences ; et
- c) Les partisans des produits tropicaux espéraient une solution unique pour les bananes, en fait ils désiraient que l'UE se conforme aux recommandations juridiques des rapports de l'Organe d'appel en leur faveur. En outre, en 2008, quelques membres du mouvement des produits tropicaux déposaient une autre plainte contre l'UE qui risquait de modifier la dynamique des négociations au cas où la décision leur serait favorable.

Le Groupe ACP ne s'est pas laissé dépasser par le Groupe des produits tropicaux et face au refus de ces derniers de s'engager, les ACP se sont montrés prêts à le faire dans les groupes de négociations et ne se sont aucunement opposés par principe au traitement plus favorable de produits tropicaux. Ils ne désiraient que des aménagements pour un petit nombre de lignes tarifaires. Les autres membres de l'OMC ont montré plus de compréhension envers le Groupe ACP, et politiquement ces derniers ont été perçus comme plus positifs et prônes à rechercher des solutions. Avec cette position officielle dans les négociations, les ACP ont décidé de maintenir la pression en retenant l'initiative et en soumettant leur proposition de manière unilatérale. Ainsi, en 2007, les ACP ont commencé à travailler sur la couverture des produits qui devraient être choisis pour un traitement contre l'érosion des préférences.

La méthodologie utilisée visait à élaborer un nombre de critères et de filtres pour choisir parmi le large éventail de lignes tarifaires bénéficiant de préférences, celles qui sont les plus importantes en termes de volume commercial, mais aussi d'importance politique pour les pays ACP. L'assistance technique de la CNUCED a été utilisée pour faire cette sélection, car le groupe ACP ne disposait pas de l'expertise suffisante. Le point de départ de ce travail technique était le document Job(06)2004ACP,³⁴ contenant une liste préliminaire de 43 lignes tarifaires au niveau des quatre décimales. Cependant, plusieurs de ces produits n'étaient pas commercialisés. De nouveaux critères ont été choisis en fonction d'une part de revenus d'exportation d'au-moins 5% et une marge préférentielle de 5%, ce qui a réduit la liste à 32 lignes tarifaires au niveau de quatre décimales.

Dans le même temps le président, dans son deuxième essai de note sur les « défis »³⁵ circulé en mai 2007, a évoqué un certain nombre d'orientations possibles, dont l'importance du produit à l'exportation pour un membre ACP, la marge de réduction tarifaire et les conséquences effectives de la réduction. Ultérieurement, lorsqu'il a appliqué certains de ces critères à l'Annexe 2 de son premier Projet de texte sur les modalités,³⁶ à savoir une marge préférentielle de 5% au minimum, un taux NPF supérieur à zéro % et un volume commercial de 50'000 dollars des Etats-Unis, il est arrivé à 26 lignes tarifaires pour le marché de l'UE et à 40 lignes tarifaires pour le marché des Etats-Unis au niveau de huit décimales. Les ACP ont proposé d'affiner les critères du président, qu'ils considéraient par trop restrictifs, et élaboré une nouvelle liste basée sur des critères de 3% de revenus à l'exportation et 5% de marge préférentielle. Cette nouvelle

liste consolidée a été proposée dans son projet de novembre 2007, intitulé « Projet ACP de proposition sur les préférences à long terme et l'érosion des préférences », contenant 54 lignes au niveau des six décimales.³⁷

Cependant, utiliser une liste à six décimales comme document de travail posait problème, car elle pourrait ne pas être acceptable pour tous les membres du fait que beaucoup d'autres produits commercialisés non bénéficiaires de préférences pourraient être figés dans ces lignes. Le Groupe ACP a donc réalisé qu'il valait mieux utiliser une liste à huit décimales afin d'être plus précis et de ne cibler que des exportations des ACP bénéficiant effectivement de préférences. En outre, au début 2008 des discussions plus détaillées ont débuté avec l'UE sur une base ligne par ligne. L'UE utilisait le niveau des huit décimales et ce fut également le cas pour l'AMNA. Plusieurs réunions ont eu lieu avec l'UE sur les critères de couverture et sur le traitement.

Finalement les ACP, avec l'assistance de la CNUCED ont révisé la liste de novembre pour l'amener au niveau de huit décimales. Cependant quelques nouveaux filtres ont été ajoutés aux filtres existants, à savoir des produits grevés de droits *ad valorem* de 6% contribuant pour 1% aux revenus à l'exportation de tout pays ACP. La nouvelle liste était divisée en deux : 62 lignes tarifaires pour le marché de l'UE et 14 pour le marché des Etats-Unis y étaient proposées au niveau de 8 décimales.

Le traitement était proposé conformément aux lignes proposées pour l'AMNA, à savoir de plus longs délais d'application avec des périodes de statu quo en début de mise en œuvre. Les périodes de préparation et de grâce étaient modulées selon que les produits se chevauchaient ou non. Il y avait en outre une modalité supplémentaire pour les produits bénéficiant de préférences déclarés sensibles à la mise en application de l'expansion du taux de droit contingenté et de la réduction des droits hors contingent. Cette question a été négociée surtout pour les produits en sucre.

A noter que contrairement à ce qui s'était passé au cours des négociations sur l'AMNA, le président était pratiquement toujours absent des négociations sur les préférences/les produits tropicaux malgré les lignes directives qu'il avait fournies dans son papier sur les défis et le projet de modalités.³⁸ L'élaboration effective des listes a été effectuée par les ACP et ultérieurement par le groupe des produits tropicaux pour ces derniers produits en aparté, et les vraies négociations à fin 2007 et 2008-09 se sont déroulées en l'absence du président. Elles ont été conduites par les ACP, le Groupe des produits tropicaux et l'UE en tant que principale source de préférences. L'UE a très souvent joué le rôle de l'intermédiaire. Lorsque le Groupe ACP a soumis sa proposition en 2007 et qu'il est devenu évident qu'il ne s'agissait pas d'une liste de centaines de produits comme avait craint le groupe des produits tropicaux, ces derniers ont été obligés de réagir et le président les a enjoint de négocier plus objectivement. Pour conforter la position du Groupe des produits tropicaux, les ACP ont accepté au cours des discussions du Salon E que tout résultat sur les préférences et les produits tropicaux dépendrait d'une résolution satisfaisante du différend sur les bananes.

Le Groupe des produits tropicaux a commencé à négocier de manière approfondie à fin 2007. Une autre raison pour cela était qu'il était devenu évident à l'époque que la

résolution de la question des bananes devait avoir lieu pour pouvoir conclure les modalités sur l'agriculture. Cette solution ne pouvait venir exclusivement du Cycle de Doha à cause de ses liens complexes avec la question des bananes. Comme souligné par le président du Comité de l'agriculture en Session extraordinaire, Crawford Falconer :

... les bananes seront résolues ou il n'y aura rien. Ne nous y trompons pas : la solution ne sortira pas d'un chapeau sur la base de n'importe quelle approche sur les formules tarifaires dans le Cycle. Ce sera une solution spécifique aux bananes et ça ne marchera que s'il s'agit d'une résolution pleine et entière par toutes les parties concernées.³⁹

Au début de 2008 de sérieuses négociations ont débuté entre le Groupe des produits tropicaux (GPT) et l'UE pour tenter de résoudre la question des bananes et de trouver une formule isolée qui dénouerait les diverses facettes du différend, y compris les préoccupations des ACP, le traitement des produits tropicaux, la mise en œuvre par l'UE des décisions juridiques des deux groupes spéciaux de l'OMC et les négociations sur les modalités du PDD. Le mémorandum d'accord final convenu devait être formalisé dans les modalités du PDD en tant que règlement final et définitif de la question des bananes, des produits tropicaux et de l'érosion des préférences. Les ACP étaient tenus informés de ces négociations sur les bananes car leur accord était nécessaire pour arriver à un règlement final qu'ils ne pourraient plus bloquer ni dans les modalités sur le PDD, ni dans la notification sur la reconsolidation tarifaire au Conseil général. La perspective d'une réunion mini-ministérielle en juillet pour conclure les modalités et les pressions accrues sur les présidents pour qu'ils accélèrent le processus et publient des textes révisés ont persuadé les exportateurs de bananes d'Amérique latine et l'UE de rechercher un règlement global plus activement.

A partir du début de 2008 une série de négociations prolongées entre les trois parties ont commencé et ont atteint leur point culminant à la Conférence ministérielle de juillet. Les pays des produits tropicaux ont accepté de conclure un accord triangulaire mettant un terme au différend sur les bananes, à la question de l'érosion des préférences et à celle des produits tropicaux entre les trois parties, qui deviendrait alors multilatéral comme tel. Le seul écueil restant fut la demande du Groupe des produits tropicaux d'appliquer immédiatement l'accord sur les bananes, alors que les pays ACP voulaient un délai prolongé et que l'UE avait besoin de temps pour pouvoir régler les problèmes administratifs causés par sa procédure législative interne.

Sur la seule question de l'érosion des préférences de ces négociations trilatérales, beaucoup de progrès avait été réalisé par le Groupe des produits tropicaux et l'UE. Des accords avaient été conclus sur de nombreuses lignes tarifaires sauf sur les grands postes comme le sucre, les fleurs coupées et quelques autres lignes qui se chevauchaient. Sur les 42 lignes qui se chevauchaient par rapport aux 62 des ACP, le GPT voulait négocier l'exclusion de 25 lignes qui étaient au taux zéro pour eux aussi sur le marché de l'UE (étant inclus au schéma du SGP+) contre l'absence de préférences pour le sucre et un traitement tropical pour 12 lignes en chevauchement. Cela était inacceptable pour les ACP qui, comme vu plus haut voulaient une modalité supplémentaire sur le sucre au cas où cette denrée viendrait à être déclarée produit sensible. La question ne trouva pas de

solution au niveau des responsables de la trilatérale et fut soumise à une réunion des coordinateurs ministériels du G-90 et des ministres du GPT pour arbitrage par le Directeur général Pascal Lamy et le président du Comité de l'agriculture en session extraordinaire en marge de la mini-Conférence ministérielle de juin. Un accord fut conclu à cette réunion sur le paquet tant en ce qui concerne la couverture que pour le traitement, sauf pour deux lignes tarifaires pour lesquelles le GPT avait demandé un délai supplémentaire pour pouvoir choisir entre deux options. L'Accord de Genève sur les bananes fut conclu le 27 juillet 2008 y compris le niveau et l'échéancier des réductions tarifaires et une garantie de l'UE d'une assistance au développement pour permettre aux pays touchés des ACP de s'ajuster. De même, un accord fut conclu sur les produits tropicaux entre l'UE et le GPT. Les détails de l'accord sur les préférences sont résumés ci-dessous :⁴⁰

- a) des réductions tarifaires par les membres octroyant des préférences pour les lignes tarifaires sur les marchés de l'Union européenne (57 lignes) et des Etats-Unis (18 lignes) pour être mises en œuvre dans les délais convenus pour les pays en développement (Paragraphe 63 du texte sur les modalités), avec un délai de grâce au taux considéré au Paragraphe 61 du texte sur les modalités ;
- b) des dispositions spéciales concernant six lignes tarifaires spécifiques ; et
- c) l'acceptation de la modalité spécifique pour les produits préférentiels déclarés sensibles par les ACP.

Hélas, le paquet est resté en plan lorsque la mini-conférence ministérielle a échoué devant l'impossibilité de s'entendre sur les modalités pour conclure le Cycle. Comme l'accord avec l'UE dépendait d'un consensus sur toutes les modalités du PDD, l'UE s'est détournée de l'accord laissant le GPT sévèrement déçu.

Le Directeur général de l'OMC essaya de relancer les négociations à l'automne 2008 en pressant les présidents des groupes de négociation de produire de nouveaux textes en décembre pour retenir les progrès accomplis dans le dit « Paquet de juillet » et proposer des options permettant de résoudre certaines des questions qui étaient dans l'impasse pour juillet.⁴¹ Il a aussi déclaré que si assez de progrès pouvaient être réalisés, il aurait la possibilité de convoquer une Conférence ministérielle encore en décembre pour finaliser les modalités.

L'objectif des ACP était de mettre la pression sur le président du Comité de l'agriculture en Session extraordinaire pour enregistrer la convergence de vues obtenue sur le triangle, à savoir, les préférences, les produits tropicaux et les bananes en juillet, bien qu'il fut clair que l'échec de juillet nécessitait des ajustements sur les délais concernant le paquet des bananes. En fait, d'intenses négociations ont eu lieu une fois encore, tant aux niveaux bilatéral que multilatéral pour essayer de trouver une issue. Le président a convoqué des sessions dédiées des réunions dites de « promenade dans les bois », pour accélérer la multilatéralisation de la convergence de vues de juillet sur ces questions et recevoir la confirmation de la part de toutes les parties concernées –les ACP, UE, GPT et Etats-Unis – sur ce qui avait exactement été convenu en juillet, et si la convergence de

vues était encore à l'ordre du jour.⁴² Alors que tous étaient d'accord sur le consensus de juillet, le GPT mit en avant deux préoccupations.

Premièrement, il refusait que le sucre obtienne une modalité plus flexible s'il était désigné en tant que produit sensible et deuxièmement, il voulait que l'UE s'engage à signer l'Accord de Genève sur les bananes du 27 juillet 2008 même avant ou sans que soit conclu un accord sur les modalités du PDD en décembre.

Il faut souligner que d'autres pays non membres du GPT ou des ACP mais ayant, en tant que producteurs de produits tropicaux, un intérêt substantiel et systémique dans cette question, demandaient avec insistance que tout accord conclu entre les ACP et le GPT et entre ce dernier et l'UE/les Etats-Unis soit rapidement discuté au niveau multilatéral. Ces pays (dont le Brésil, la Chine, l'Inde, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande) se préoccupaient du manque de transparence de ces arrangements et de leur exclusion du processus.⁴³

La perspective d'une réunion ministérielle imminente, qui avait été prévue provisoirement pour la mi-décembre par le Directeur général, mit la pression pour que les présidents présentent leurs textes révisés. A la veille de la publication de son nouveau texte, le président du Comité de l'agriculture en Session extraordinaire a convoqué les parties intéressées par les trois questions liées et leur a fait part de son intention de produire un document de travail contenant son opinion sur les modalités possibles pour les préférences et les produits tropicaux, qui étaient susceptibles de trouver un accord à condition que la question des bananes soit résolue de manière satisfaisante. Le GPT s'opposa à cette initiative du président parce qu'il n'y avait aucun consensus sur certains des éléments concernant les préférences et surtout parce que la question des bananes était loin d'être résolue avec l'UE. En fin de compte, aucun document du président ne fut mis en annexe des projets de textes révisés en décembre, malgré l'engagement du président. Dans sa lettre d'introduction au texte révisé, le président expliqua sa décision.⁴⁴

En ce qui concerne les produits tropicaux et de diversification le texte reste inchangé. J'avais voulu inscrire dans une note séparée les progrès considérables accomplis en juillet. En date d'hier, j'avais rédigé cela en considérant que si tout tombait à sa place et que les bananes en étaient la clé, il y avait donc un accord prêt à être conclu. Cependant j'ai appris hier qu'au sujet des bananes certains changements matériels étaient intervenus qui, selon au-moins un groupe de membres, rendait impossible toute prévision de sortie de l'impasse. Ne pouvant pas ignorer une position aussi ferme, tout ce que je puis obtenir une fois encore, c'est le texte du 10 juillet.

Il était clair que les changements matériels faisaient surtout allusion au résultat défavorable à l'UE du rapport de l'Organe d'Appel sur les bananes, qui changeait la dynamique de la situation en faveur des fournisseurs de bananes NPF du GPT. L'UE avait moins de possibilités qu'en juillet de régler la question. En sachant cela, les fournisseurs NPF insistaient pour que le projet d'accord du 27 juillet 2008 sur les bananes soit mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2009 comme préalable à tout accord sur les

préférences et les produits tropicaux. Cependant, l'UE était d'accord pour conclure un arrangement dans le cadre des modalités générales du PDD, mais non de s'engager dans un accord séparé.⁴⁵ Ainsi, une fois encore en décembre, toute la question des préférences se trouvait à la merci de l'obstacle des bananes.

Quant à l'ensemble des négociations sur le PDD, le Directeur général ne convoqua pas de Conférence ministérielle à Genève en décembre, étant donné l'absence de consensus sur les questions-clés entre les principaux acteurs. Une impasse qui bloque les négociations sur le PDD et qui persiste jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, l'UE ne pouvait plus attendre les modalités sur le PDD étant donné qu'elle devait se conformer à la décision de l'Organe d'Appel. Une nouvelle stratégie devenait nécessaire et au cours de l'année 2009, et après de longues consultations, il fut convenu qu'un accord élargi serait négocié suivant les lignes suivantes :

1. un accord séparé sur les bananes, convenu entre les trois parties serait communiqué au Conseil de l'OMC et une notification officielle sur la reconsolidation tarifaire par l'UE envoyée aussitôt que la procédure judiciaire interne de l'UE serait complétée ;
2. les ACP ne s'opposeraient pas à cet accord à condition qu'un paquet d'aide pour l'ajustement des pays exportateurs de bananes du Groupe ACP soit garanti par l'UE ;
3. les consolidations tarifaires convenues pour les bananes régleraient une fois pour toutes l'ensemble des différends juridiques et constitueraient aussi les modalités pour les réductions tarifaires pour les bananes dans les négociations sur le PDD, lorsqu'elles aboutiront ; et
4. un accord sur l'étendue et le traitement des produits touchés par l'érosion des préférences d'une part, et les produits tropicaux de l'autre, serait signé entre l'UE, le GPT et les ACP et serait porté au plan multilatéral et défendu par les trois parties au cours des négociations sur le PDD.

Les négociations se sont poursuivies tout au long de 2009 pour se conclure par un accord de principe fondé sur les objectifs mentionnés plus haut. La liste des préférences convenue en juillet fut révisée et quelques ajustements ont été apportés aux modalités surtout concernant le traitement du sucre et des fleurs coupées afin d'accommoder les sensibilités de part et d'autre. Un accord généralisé sur tous les éléments de l'ensemble, comprenant l'accord sur les bananes, les préférences et les produits tropicaux a finalement été conclu en décembre 2009. L'accord sur les bananes a été communiqué au Conseil en décembre 2009 et l'accord sur les préférences et les produits tropicaux signé par les trois parties a été communiqué au président du Comité de l'agriculture le 15 décembre 2008.⁴⁶

Le président a ensuite transmis le mémorandum d'accord conclu sur les modalités sur l'érosion des préférences et les produits tropicaux à l'ensemble des membres de l'OMC pour des raisons de transparence et pour leur permettre d'entamer des discussions multilatérales à ce sujet. Cet accord tripartite n'a pas encore donné lieu à un consensus multilatéral, mais il est soutenu par la majorité et devrait se traduire par un accord définitif dans un futur pas trop lointain.

Conclusion

Les accords de décembre 2009 sur les bananes, l'érosion des préférences et les produits tropicaux sont des réussites historiques pour l'OMC. Ils ont mis un terme à une des plus longues et plus amères batailles commerciales de l'histoire du GATT/OMC. Ils ont aussi réconcilié deux groupes de pays en développement, à savoir les ACP et les pays du GPT. Ils ont aussi prouvé qu'aussi difficiles que puissent être les questions, les vraies négociations peuvent déboucher sur un résultat gagnant-gagnant s'il existe une volonté politique des deux côtés. Dans une perspective plus large, ils ont démontré que la solidarité entre les pays en développement permet de renforcer leur position même s'ils ne sont pas toujours en situation d'unanimité de vues.

L'alliance du G-110 à Hong Kong a transformé la dynamique des ACP sur la question des préférences après 2005. A un niveau plus microéconomique, cela a été une formidable expérience d'apprentissage pour les pays petits et vulnérables parmi les ACP, qui ont dû relever le défi lors d'une négociation interminable, malgré leurs ressources et leurs capacités techniques limitées. En dépit de cela, ils ont démontré une force et une ténacité leur permettant d'obtenir une nouvelle visibilité à l'OMC, et le rôle du coordinateur des ACP était plus largement reconnu parmi les acteurs de l'OMC à Genève.

Cependant, il faut souligner que le manque de capacité de soutien technique fut un frein sérieux, malgré une évidente amélioration des capacités de négociation. Cela confirme la nécessité de renforcer les capacités des délégations de ces pays, en particulier au niveau des supports techniques et autres institutions d'assistance technique pour les plus petits pays en développement. Les pays ACP n'auraient pas pu soutenir un tel rythme de négociations sans l'aide technique de la part du CCI et de la CNUCED. En outre, la question des préférences à l'OMC a démontré qu'il n'y a pas un seul critère de développement à l'OMC et que les pays en développement ne sont pas nécessairement un groupe homogène. Les intérêts sont différents et ces différences sont susceptibles d'augmenter à mesure que les pays adoptent des stratégies de développement différentes. Cela ne veut pas dire que les pays en développement ne peuvent pas travailler ensemble solidairement, mais cela nécessitera une approche plus sophistiquée acceptant les différences d'intérêt et la nécessité d'accroître les efforts de compréhension mutuelle.

On peut considérer que les accords sur les préférences, tant dans l'AMNA que dans l'agriculture, ont permis de stabiliser la question, même si un consensus définitif n'a pas encore été trouvé. Des ajustements mineurs sont encore possibles afin de contenter des pays comme l'Inde au sujet de l'agriculture et les PMA d'Asie pour un meilleur traitement des pays touchés de manière disproportionnée dans l'AMNA. Cependant, de tels ajustements ne devraient pas faire capoter les négociations, mais le sort de l'ensemble de l'accord dépendra de l'issue de l'AMNA et du PDD. Si le PDD n'arrive pas à son terme, il n'y aura pas besoin de régler les modalités de la lutte contre l'érosion des préférences et il est probable que les pays bénéficiant des préférences s'en sortiront mieux si leurs préférences ne sont pas pénalisées par la libéralisation multilatérale. A long terme, pourtant, si les accords de libre-échange bilatéraux prolifèrent à cause de l'échec du PDD, les pays bénéficiant de préférences pourrait se retrouver les perdants absolus parce qu'ils n'auraient pas les filets de sécurité prévus par les modalités du PDD pour les préserver de l'érosion à plus long terme.

Notes finales

- 1 Décision du GATT sur le Traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et une meilleure participation des pays en développement, novembre 1979.
- 2 Ce principe fut confirmé par une décision de Groupe spécial soulignant qu'une différenciation ne peut être accordée que sur la base de critères objectifs ou accordés au niveau multilatéral dans la plainte UE SGP déposée par l'Inde.
- 3 Alexandraki, K et Lankes, H.P. 2004. « The Impact of Preference Erosion on Middle-income Developing Countries », IMF Working Paper, Policy Development and Review Department : WP/04/169.
- 4 Alexandraki, K. 2005. « Preference Erosion : Cause for Alarm », Finance and Development, Mars 2005, Volume 42, n° 1 :26-29.
- 5 Chris Milner, Oliver Morisey et Evious Zgoyu: "Preference Erosion and the Future of Preferences", Commonwealth Hot Trade Topics, Issue 60.
- 6 Commentaires de Cathy-Ann Brown à propos des documents de Tangerman sur « L'avenir des arrangements commerciaux préférentiels des pays en développement dans le Cycle actuel de négociations de l'OMC sur l'agriculture », Notes de la FAO sur des questions sélectionnées.
- 7 AIE/51 « Processus d'analyse et d'échange d'informations (AIE) dans le Comité de l'agriculture ».
- 8 Déclaration ministérielle de Doha du 14 novembre 2001.
- 9 Septième session extraordinaire du Comité de l'agriculture, 26-28 mars 2001.
- 10 Certaines des propositions soumises au cours de la première phase des négociations se trouvent dans le document OMC, G/AG/NG/W/36/Rev.1 : Note sur les préoccupations non commerciales (soumise par 27 pays).
- 11 G/AG/NG/W/91 du Japon ; G/AG/NG/W/94 de la Suisse, G/AG/NG/W/96 de Maurice, G/AG/NG/W/135 par la Rép. Démocratique du Congo et G/AG/NG/W/90 de l'UE « Proposition globale de négociation des Communautés européennes », du 14 décembre 2000.
- 12 Certains membres du CARICOM et Maurice étaient de cet avis.
- 13 Un exemple de cette position se trouve dans la déclaration conjointe de la Bulgarie, de l'Islande, d'Israël, du Lichtenstein, de Maurice, de la Norvège, de la Suisse et du Taipei Chinois « considérations autres que d'ordre commercial », voir document OMC, TN/AG/GEN/1 du 14 mars 2003.
- 14 Proposition des petits pays en développement insulaires G/AG/NG/W/97 du 29 décembre 2000.
- 15 Cette évolution pouvait déjà être discernée dans la proposition du CARICOM G/AG/NG/W/100 du 15 janvier 2001, où les PEV étaient préférés aux petits pays en développement insulaires.
- 16 Voir le Rapport résumé de la 5ème Session extraordinaire du Comité de l'agriculture, G/AG/NG/R/5 du 22 mars 2001.
- 17 Voir Proposition des petits pays en développement insulaires G/AG/NG/W/97 du 29 décembre 2000.

- 18 TN/AG/R/3 du 1er octobre 2002.
- 19 TN/AG/R/5 du 19 décembre 2002.
- 20 TN/AG/W/1 du 17 février 2003.
- 21 G/AG/NG/W/90 « Proposition globale de négociation des Communautés européennes », du 14 décembre 2000.
- 22 TN/MA/W/35/Rev.1 du 19 août 2005 : Projet d'éléments de modalités pour l'AMNA.
- 23 TN/MA/W/21/Add.1 du 15 juillet 2003 Communication de Maurice au Groupe de négociation de l'AMNA.
- 24 Voir TN/MA/W/21 du 27 janvier 2003 et TN/MA/W/31 du 23 mars 2003.
- 25 WT/L/59 du 2 août 2004 : Accord cadre de juillet.
- 26 WT/MIN(05)/Dec du 22 décembre 2005 : Déclaration ministérielle de Hong Kong.
- 27 WT/L/59 du 2 août 2004
- 28 Le G-110 est une alliance de pays en développement composée des membres du G-20, des ACP, du G-33, du Groupe africain, du Groupe AMNA-11 et des PEV.
- 29 L'auteur de ce Chapitre a été Coordinateur du Groupe des ACP et du G-90 et un membre des PEV. Il était parmi les premiers à contribuer à ce changement de stratégie tant dans le Groupe ACP que le G-90 et les PEV et en parle par expérience.
- 30 Voir communication du Groupe ACP sur l'Indice de vulnérabilité JOB(05)/301 du 18 novembre 2005.
- 31 Voir JOB(07)/126 du 17 juillet 2007 : Projet de modalités pour l'AMNA ; les explications sur le processus qui a conduit le président à élaborer la liste se trouvent dans la note technique « Assessing the Scope of the Problem of Non-Reciprocal Preference Erosion » du 25 octobre 2007.
- 32 Texte sur les modalités du 22 décembre 2008.
- 33 Annexe F de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, WT/MIN(05)/Dec.
- 34 Première liste des préférences ACP au niveau de 4 décimales.
- 35 Communication du président du CdA-SE, du 25 mai 2007.
- 36 Projet de modalités pour l'agriculture, document TN/AG/W/4/Corr.1 du 16 août 2007.
- 37 Soumission JOB des ACP de novembre 2007.
- 38 A noter que le président lui-même l'a admis dans sa note d'introduction au Texte des modalités TN/AG/W/4/Rev.4 de décembre 2008.
- 39 Deuxième communication du président du 25 mai 2007.
- 40 Proposition du Groupe ACP concernant les modalités sur les préférences de longue date et l'érosion des préférences, visant à remplacer le paragraphe 140 des modalités révisées pour l'agriculture TN/AG/W/4/Rev.3 du 10 juillet 2008, contenue dans un Document interne des ACP du 29 juillet 2008.
- 41 Le « Paquet de juillet » ; voir Note analytique du South Centre d'octobre 2008.
- 42 L'auteur, en sa capacité de président du Groupe ACP était du G-90 dans ces négociations bilatérales.

- 43 La préoccupation de l'Inde concernait le fait que certaines des principales lignes tarifaires de ses exportations étaient exclues des listes tropicales car elles concernaient des produits bénéficiant de préférences, comme le riz et le tabac, et seraient donc doublement pénalisées. En outre, tous ces pays n'arrivaient pas à s'entendre sur la liste des produits tropicaux convenue au niveau bilatéral avec l'UE et les États-Unis.
- 44 Projet de modalités pour l'agriculture révisé, TN/AG/W/4/Rev.4 du 6 décembre 2008.
- 45 L'UE ne voulait pas s'exposer dans une position vulnérable dans laquelle, ayant accepté la décision sur les bananes, et reconstitué ses tarifs à l'OMC, le Groupe des produits tropicaux l'inclurait dans sa liste des produits tropicaux pour ensuite exiger de nouvelles concessions.
- 46 Idem.

Mémoire d'Accord sur le règlement des différends : Propositions de réforme

Manuel A.J. Teehankee

*Ancien Ambassadeur et Représentant
permanent des Philippines auprès de l'OMC*

La vie du droit c'est l'expérience, pas la logique. Les besoins pressentis de l'époque, les théories morales et politiques prévalentes, les intuitions de politique publique, avouées ou inconscientes, même les préjugés que les juges partagent avec leurs concitoyens, ont une influence beaucoup plus forte que le syllogisme dans l'élaboration des règles qui doivent gouverner les hommes. La loi inclut l'historique du développement d'une nation à travers les siècles, et on ne peut pas la traiter comme si elle ne contenait que les axiomes et les corollaires d'un livre de mathématiques. Afin de la connaître, il nous faut remonter dans le temps pour savoir comment elle a évolué, et puis analyser ses perspectives futures. Nous devons alternativement consulter l'histoire et les théories existantes de la loi. Cependant, le travail le plus difficile consiste à comprendre comment les deux se combinent pour créer de nouveaux produits dans chaque étape. La substance de la loi à tout moment donné correspond assez exactement, dans la mesure du possible, à ce qui est considéré comme acceptable à ce moment là ; mais sa forme et son mécanisme d'application et le degré de sa performance dépendront beaucoup de leur passé. (Traduction libre) –Oliver Wendell Holmes Jr.¹

Le but de ce chapitre est de permettre aux négociateurs des pays en développement d'avoir une perspective historique des questions concernant le règlement des différends à l'OMC. Le mandat ministériel fondamental que tout négociateur devrait bien connaître se trouve aux paragraphes 30 et 47 de la Déclaration ministérielle de Doha du 14 novembre 2001 ci-dessous (les points de suspension sont ajoutés) :

30. Nous convenons de *négociations* sur les améliorations et clarifications à apporter au Mémoire d'accord sur le règlement des différends.² Les

négociations devraient être fondées sur les travaux effectués jusqu'ici ainsi que sur toutes propositions additionnelles ... et viser à convenir ... au plus tard en mai 2003, ...

47. À l'exception des améliorations et clarifications du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, la conduite et la conclusion des négociations ainsi que l'entrée en vigueur de leurs résultats seront considérées comme des parties d'un engagement unique. (...)

En examinant ce mandat avec l'avantage du recul du temps, un mot saute aux yeux, et cela a influencé les travaux d'améliorations juridiques et procédurales escomptés. L'utilisation du mot « négociations » a peut être eu un effet involontaire (clairement, les ministres auraient pu tout simplement dire qu'ils convenaient d'améliorer et clarifier le mémorandum d'accord sur le système de règlements). Des négociations et du marchandage sont judicieux dans les domaines économique et d'accès aux marchés, tels que les dans les cycles de réductions tarifaires traditionnels du GATT, mais pas nécessairement dans le contexte de règles juridiques et procédurales, où les délais sont beaucoup plus longs et les besoins de modifications évoluent avec l'expérience dans l'application des règles et des procédures.

En outre, l'exception contenue au paragraphe 47 semble avoir été complètement oubliée. Le fait d'insérer le processus de négociation du SRD dans le cycle de négociations commerciales le plus ambitieux du point de vue de l'accès aux marchés et du développement a, pour beaucoup d'observateurs, ouvert la voie à des négociations sur les réformes (à la place de clarifications et d'améliorations) à apporter au SRD, formant une partie intégrante du mémorandum d'accord.

Un pas en arrière, le Cycle d'Uruguay et les mandats de Marrakech

Le mandat de Doha comporte une vague mention selon laquelle les améliorations ou les clarifications du SRD « devraient être fondées sur les travaux effectués jusqu'ici ». Cela est directement lié au processus de révision du SRD qui avait été entrepris suite à une invitation ministérielle au sein du Comité de négociations de l'ère finale du GATT à Genève en 1993 demandant un réexamen du mémorandum d'accord par la Conférence ministérielle de la nouvelle OMC au cours de 1999. La Décision ministérielle du Comité de négociation du GATT du 15 décembre 1993 à Genève stipule que (Les caractères ont été soulignés en gras par l'auteur) :

« Les Ministres

Invitent la Conférence ministérielle à achever un réexamen complet des règles et procédures de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce **et à prendre une décision, à l'occasion de la première réunion qu'elle tiendra après l'achèvement de ce réexamen, sur le point de savoir si ces règles et procédures de règlement des différends doivent être maintenues, modifiées ou abrogées.** »³

La décision d' «inviter» les ministres à réexaminer le SRD de l'OMC n'est pas incluse dans les accords couverts par l'OMC et il n'est pas certain que son statut juridique soit contraignant. Il visait probablement à conforter les membres à propos d'une expérience en passe de débiter à l'époque, une sorte de clause échappatoire qui aurait servi à indiquer une voie de sortie au cas où des dispositions du SDR sur le caractère obligatoire des décisions des Groupes spéciaux seraient devenues politiquement inacceptables.⁴ Tant l'OMC que le SRD représentaient une poursuite de la transition à partir du GATT, un forum contrôlé par ses membres, vers l'OMC, devenue une organisation plus formelle sur les plans juridique et administratif.⁵

Les Parties contractantes du GATT s'étaient battues pendant des années pour obtenir l'application des décisions du GATT qui ne pouvaient être adoptées faute de consensus, une nécessité pour qu'une décision devienne obligatoire. Le renforcement de la nature juridique du SRD du GATT était un objectif fondamental du Cycle d'Uruguay, et cela fut clairement énoncé dans la Déclaration ministérielle qui a lancé le Cycle d'Uruguay. La Déclaration ministérielle de Punta del Este du 20 septembre 1986 mit en avant les objectifs suivants (caractères gras ajoutés) :

Règlement des différends

Afin d'assurer **une résolution des différends prompte et effective** au bénéfice de toutes les parties contractantes, les négociations auront pour objectif **d'améliorer et de renforcer les règles et procédures du processus de règlement des différends**, tout en reconnaissant la contribution découlant de **règles et de disciplines du GATT plus effectives et applicables**. Les négociations devront inclure le développement d'arrangements adéquats pour superviser et contrôler les procédures mises en place pour **faciliter la mise en œuvre des recommandations adoptées**.

L'importance du Mémoire d'accord sur le règlement des différends pour réaliser le mandat prévoyant la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends plus prévisible et juridiquement mieux établi a été mise en évidence lorsque la Déclaration ministérielle de Marrakech l'a introduit en premier, avant même de reconnaître les avantages de l'accès aux marchés et des disciplines. Le paragraphe 1 de la Déclaration ministérielle de Marrakech du 15 avril 1994 se déclinait comme suit (partie du texte concerné mis en italique par l'auteur) :

1. Les Ministres saluent l'événement historique que représente la conclusion du Cycle qui, à leur sens, renforcera l'économie mondiale et conduira à une plus forte croissance des échanges, des investissements, de l'emploi et des revenus dans le monde entier. En particulier, ils se félicitent :

- du cadre juridique plus solide et plus clair qu'ils ont adopté pour la conduite du commerce international et qui comprend un mécanisme de règlement des différends plus efficace et plus sûr,

- de la réduction globale de 40 pour cent des tarifs douaniers et des accords élargis d'ouverture des marchés pour les marchandises, ainsi que de la

prévisibilité et de la sécurité accrues que représente une expansion considérable de la portée des engagements tarifaires, et

- de l'établissement d'un cadre multilatéral de disciplines pour le commerce des services et pour la protection des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, ainsi que des dispositions commerciales multilatérales renforcées dans le domaine de l'agriculture et dans celui des textiles et des vêtements.

La clarté des objectifs des négociations sur le règlement des différends à Punta del Este et de la reconnaissance de leur aboutissement à Marrakech est en forte contradiction par rapport à l'absence de toute directive politique dans la Déclaration ministérielle de Doha.⁶

Comme vu plus haut, c'est peut être parce que le mandat de Doha est issu, peut être par erreur, de l'idée que les ministres à Genève avaient invité leurs futurs partenaires à entamer, en continuation du processus de réexamen, des discussions en tant que valve de sécurité politique ou option de sortie des décisions contraignantes des groupes spéciaux de résolution des différends qui avaient vu le jour à cause de la règle de consensus inversée.⁷ A ce propos, bien que le réexamen pouvait sans doute être considéré comme comportant une possibilité de modifier le SRD, son objet ultime était de permettre à la Conférence ministérielle de 1999 soit de mettre un terme soit de poursuivre le SRD, et non d'introduire des changements substantiels ou d'y inclure de nouvelles idées.

Quoi qu'il en soit, les ministres à Doha ayant à juste titre ou par erreur donné mandat pour des négociations visant à réexaminer le SRD en poursuivant le processus de révision antérieur, les négociateurs, en particulier ceux des pays en développement, auraient dû être en mesure d'attirer l'attention sur les déclarations de Punta del Este et de Marrakech, pour fournir le lien politique manquant pour guider et encadrer les négociations en cours sur le SRD. De cette manière, toute proposition de réexamen du SRD devait être jugée ou évaluée en fonction des objectifs déclarés pour la mise en place de ces règles et procédures, à savoir, si elles contribuaient à :

- accroître la rapidité, l'efficacité et la solidité du système de règlement des différends ;
- faciliter l'application des recommandations adoptées ; et
- promouvoir des règles et disciplines plus efficaces et plus faciles à mettre en œuvre.⁸

Le réexamen du Mémorandum d'accord (1996 à 1999)

En octobre 1999, quatre ans seulement après l'adoption du Mémorandum d'application sur le règlement des différends, 183 plaintes avaient été déposées auprès de l'OMC, confirmant le succès indéniable du système dans sa nouvelle structure, qui avait continué à fonctionner intensément après le changement de structure de l'ancien SRD du GATT.

Parmi ces différends, les Etats-Unis étaient à l'origine du plus grand nombre de saisines (60 au total), suivis par l'UE (51), alors que les autres membres de l'OCDE avaient déposé un total de 47 plaintes auprès de l'OMC. L'Inde et le Brésil, des utilisateurs

importants du SRD du GATT, avaient déposé neuf et six plaintes, respectivement. De nombreuses plaintes avaient été résolues au cours de la phase de consultations, alors que bon nombre d'entre elles avaient atteint la phase de mise en œuvre et la phase de prise de décision définitive.⁹ En résumé, le SRD fonctionnait bien, mais il restait encore à clarifier certaines questions de procédure.

La période faisant suite à la Conférence ministérielle de Seattle a vu une augmentation des dépôts de plaintes, 240 nouvelles saisines ayant été soumises au SRD, la majorité des dépôts de plaintes provenant maintenant du Groupe des pays d'Amérique latine (GRULAC) et des régions d'Asie, qui avaient dépassé le nombre de saisines provenant des Etats-Unis et de l'Europe. Le Tableau 1 ci-dessous donne un aperçu des dépôts de plaintes par pays jusqu'à mars 2011.

Les projets de notes pour les ministres à Seattle stipulaient que :

Le Mémoire d'accord sur le règlement des différends est le texte juridique déterminant les règles et procédures de règlement des différends à l'OMC. Il comporte 27 articles, c'est un document légalement contraignant pour tous les Etats membres de l'OMC et il représente l'ultime moyen de faire appliquer les règles commerciales de l'OMC. *Cela en fait la clé de voûte du système commercial multilatéral.*

Les Ministres à Seattle sont supposés prendre une décision sur la poursuite, la modification ou l'abandon du Mémoire d'accord, mais *l'abandon n'est pas considéré comme une option*. La décision sera fondée sur le réexamen du fonctionnement du SRD au cours de la période allant de janvier 1995 à juillet 1999. L'examen a eu lieu sous l'égide du Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, auquel ont souscrit tous les Etats membres de l'OMC et qui traite de tous les différends.¹⁰

Le réexamen a surtout tourné autour des données statistiques et de leur analyse et s'est concentré sur trois thèmes, à savoir : la participation des pays en développement et comment s'assurer de leur accès au système ; l'identification des problèmes liés à la mise en œuvre, comme les absences ou les difficultés de procédure ; et les questions systémiques concernant le juste milieu entre confidentialité et transparence.¹²

Vers la fin de la période de quatre ans du mandat, en octobre et novembre 1998, une activité fébrile a suivi l'appel du président pour des propositions en vue de la préparation pour la fin du délai de réexamen. Le processus est ainsi passé de la revue des faits et statistiques visant à assister la Conférence ministérielle de Seattle à formuler un examen général pour décider s'il fallait poursuivre, modifier ou mettre un terme au système de règlement des différends, vers une phase dans laquelle on recherchait les opinions d'experts et les propositions de textes détaillées pour adoption afin de modifier le Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Ces propositions de modifications visaient à corriger les limitations perçues du système ainsi que les questions liées à l'accès au système des pays en développement et des PMA, qui se considéraient sous-représentés dans la résolution des différends.

Tableau 1 SRD de l'OMC : plaintes déposées avant et après Seattle De 1995 à mars 2011			
	Examen avant Seattle (Octobre 1999)	Plaintes déposées après Seattle (jusqu'en mars 2011)	Total (mars 2011)
Total pour les principaux utilisateurs	173	172	345
Etats-Unis	60	37	97
Union européenne	51	40	91
Autres pays de l'OCDE (Australie, Canada, Corée, Japon, Mexique, Nouvelle- Zélande, Suisse)	47	58	105
Inde	9	10	19
Brésil	6	19	25
Chine	Période d'accession	8	8
	1995 à octobre 1999	1999 à mars 2011	Total
Total par Groupe/région	201	252	¹¹ 453
Etats-Unis	60	37	97
Région Europe	54	50	104
Région Asie	32	59	91
GRULAC	31	81	112
Autres pays développés OCDE (Australie, Canada et Nouvelle- Zélande)	24	23	47
PMA et PEV	0	2	2
Région Afrique	0	0	0
Sources : Seattle Briefing Papers ; Dispute Settlement Facts and Stats; Portail OMC sur le Règlement des Différends.			

Il s'agit là d'un point important pour les juristes spécialisés dans le droit des traités. Une revue en vue d'une décision ministérielle conçue comme soupape de sécurité est une chose, mais un réexamen par des experts dans le but de procéder à une révision juridique en est une autre. Comme mentionné plus haut, l'objet de l'invitation de départ par les ministres de l'époque du GATT était de permettre aux ministres de l'après-GATT de prendre des décisions politiques quatre ans plus tard, pour déterminer s'il fallait abroger ou proroger l'application des règles de résolution des différends de la nouvelle OMC. Il ne s'agissait certainement pas de s'engager dans un débat technique pour modifier un système qui venait à peine de démarrer.

Il n'empêche que jusqu'à décembre 1998, le dernier mois de la dite procédure de réexamen et de la revue de l'application du système de 1995 à 1998, 17 membres avaient soumis des propositions techniques d'experts visant à améliorer le SRD.¹³ N'arrivant à aucun consensus sur ces propositions de décisions ministérielles, certaines délégations ont demandé que le délai accordé pour cet exercice soit prolongé.¹⁴

Les initiatives d'avant-Seattle

Après la fin de la période de révision en 1998, des délégations ont essayé en 1999 de présenter des modifications spécifiques pour adoption à Seattle. Ces propositions, menées par l'UE et le Japon, concernaient les phases de procédures de mise en conformité sous les Articles 21 et 22. Surnommé le *Texte Suzuki*, du nom du Représentant permanent adjoint de la Mission du Japon qui avait inspiré le groupe de rédaction,¹⁵ cette initiative n'a pas dégagé de consensus et n'a pas pu être débattue par les ministres à Seattle, étant donné la débâcle de la réunion.

On ne saura jamais ce qui aurait pu être décidé à Seattle. En se fondant sur les notes et les opinions des ministres de l'époque, il ressort que dans l'ensemble le Mémoire d'accord sur le règlement des différends était considéré comme la clé de voûte du système de l'OMC et qu'il fonctionnait bien et devait continuer à être appliqué. Les décisions du SRD de l'OMC avaient aussi le soutien des experts juridiques et politiques. Par défaut, les ministres et les membres de l'OMC avaient décidé que le SRD contraignant de l'OMC était destiné à rester.

Les négociations du Cycle de Doha

Avec le lancement d'un nouveau Cycle de négociations à Doha en novembre 2001, le premier CNC de la nouvelle OMC a décidé que l'ORD, réuni en Session extraordinaire, conduirait les négociations sous une présidence autre que celle des sessions ordinaires de l'ORD.

L'examen de l'application du Mémoire d'accord de 1995 à 1999 ayant été effectué par l'ORD en session ordinaire, il n'est pas clair pourquoi cette Session extraordinaire a vu le jour étant donné que les améliorations juridiques à convenir devaient être mises en œuvre en mai 2003, et ne pas faire partie de l'engagement unique des négociations du Cycle de Doha.

La période Balas (2002 – 2003) : un processus structuré mené par la présidence

Au début de 2002, le CNC a élu Peter Balas, l'Ambassadeur de Hongrie en tant que premier président des négociations du SRD. En tenant compte du délai de mai 2003 et du mandat demandant que les travaux se poursuivent sur la base des progrès accomplis jusque là, l'Ambassadeur Balas a invité les membres à soumettre ou à resoumettre leurs propositions de réforme du Mémorandum d'accord.

Une large gamme de propositions touchant à tous les domaines de procédure de règlement des différends ont été soumises, y compris 17 propositions d'amélioration du SRD émanant de la période antérieure à la Conférence ministérielle de Seattle.

Cette période a été marquée par un programme de travail ambitieux mené sous la présidence Balas. Les négociateurs se souviennent avec gratitude des efforts du président pour s'assurer que des repères étaient établis pour activer l'élaboration d'un document final avant le délai de mai 2003, tout en maintenant assez de temps pour assurer la transparence et la participation de tous.¹⁶ Dans une première étape, le président avait organisé des débats généraux sur les propositions conceptuelles, suivis par une étape de discussions dédiées aux questions spécifiques et finalement, par des discussions fondées sur des textes.

L'Ambassadeur Balas a rappelé la grande diversité des propositions, qui allaient de changements de procédure relativement simples, ou de requêtes de pays en développement demandant un accès élargi au système, à des changements plus substantiels, pouvant toucher les droits des membres, comme ceux liés à la transparence et aux procédures de saisine et de renvoi. Il y avait aussi des idées totalement inédites concernant les moyens permettant d'encourager ou d'assurer l'application des décisions.¹⁷ Etant donné le manque de convergence de toutes ces propositions, le processus a eu tendance à dérailler. L'Ambassadeur Balas lui-même a souligné l'absence « de direction bien définie, même au sujet des questions sous revue. »¹⁸ L'absence d'un objectif clair et les délais très courts ainsi que les tactiques concernant le Cycle de Doha en général, ont rendu la situation très difficile pour le président.

Etant donné le délai de mai 2003 et le manque de consensus, l'Ambassadeur Balas n'a pas eu d'autre choix que de proposer un projet de textes sous sa propre responsabilité.¹⁹ Ces textes composites sont connus sous le nom de Textes Balas du 16 et 28 mai 2003.²⁰ Comme c'était prévisible, de nombreux auteurs de propositions dont les idées n'ont pas été retenues (parce qu'elles n'avaient aucune chance d'être acceptées) ont critiqué le projet de texte. Comme l'ont souligné certains auteurs qui étaient des négociateurs à l'époque, le texte n'a pas permis de dégager un consensus non pas en raison de ce qu'il contenait, mais plutôt à cause de ce qu'il ne contenait pas.

...il n'y avait pas de désaccords de substance sur les trois principales questions qu'il comportait : à savoir, des règles détaillées sur l'ordre de procédures, sur les droits des tierces-parties et sur les procédures d'appel. Le principal problème découlait plutôt du fait que plusieurs délégations insistaient sur un paquet élargi

incluant certaines des questions qui n'avaient pas été retenues dans le texte du président. Ainsi, le délai de mai 2003 a été manqué.²¹

L'ORD a convenu de manière informelle de prolonger le délai de négociations d'un an pour tenter de trouver une solution, mais sans succès.²²

La période Spencer (2004-2005)

A partir de 2004, David Spencer, Ambassadeur d'Australie, a obtenu la présidence. Au cours de son mandat (2004-2005), le processus de négociations de l'ORD s'est vu irrémédiablement lié au sort du Cycle de Doha, et le délai pour parvenir à un accord a été fixé à la Conférence ministérielle de Hong Kong.

La présidence de l'Ambassadeur Spencer a été marquée par sa volonté de permettre aux membres de prendre plus d'initiatives. Cela a encouragé plusieurs initiatives de la part de groupes de pays en développement, comme le Groupe des 7, le Groupe LMG, et le groupe Mexicain hors-campus. Leurs contributions aux négociations, toujours valables à l'heure actuelle, seront présentées plus en détail dans la section suivante.

En décembre 2005, la Déclaration ministérielle de Hong Kong prenait simplement note, au paragraphe 34, des:

« progrès accomplis dans les négociations sur le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, tels qu'ils ressortent du rapport du Président de la Session extraordinaire de l'Organe de règlement des différends au Comité des négociations commerciales (CNC), et prescrivons à la Session extraordinaire de continuer d'œuvrer à la conclusion rapide des négociations. »

La période Spencer est aussi connue pour l'usage accru du SRD par les pays en développement. En 2004, le Bangladesh est devenu le premier PMA à déposer une demande de consultations et finalement à obtenir une solution convenue d'un commun accord.²³ Antigua et Barbuda, un PEV, a réussi à obtenir une décision de Groupe spécial contre les Etats-Unis au titre du Différend n° 285 de l'OMC (le Rapport du groupe spécial a été publié le 19 novembre 2004 et le Rapport de l'Organe d'appel, le 7 avril 2005).²⁴

Avec la participation accrue des pays en développement dans le système (voir aussi le Tableau 1 ci-dessus qui présente un pointage actualisé des plaintes déposées après Seattle), ceux-ci ont aussi accru leur intérêt et leur participation dans les négociations sur le Mémoire d'accord.

La période post-Hong Kong : le processus Saborio (2006 à aujourd'hui)

Dès le début de 2006, un nouveau président a été élu en la personne de Ronald Saborio Soto, Ambassadeur du Costa Rica. Sous sa présidence, qui dure encore à l'heure actuelle, les négociations ont évolué vers un terrain neutre entre le processus Balas qui était caractérisé par le leadership actif du président et le processus Spencer qui a cédé l'initiative aux membres qui ont pris les devants pour faire avancer les négociations.²⁵

Le processus Saborio inclut des cercles concentriques entre les membres et rend possible des discussions en profondeur entre les auteurs des propositions et les experts en fonction de la question spécifique ou de l'ensemble de propositions.

La méthodologie des cercles concentriques comprend des réunions de groupes restreints entre le président et les auteurs des propositions. L'étape suivante concerne un processus intermédiaire dans lequel les délégations intéressées au nombre de 30 à 40 se rencontrent dans le Salon E (processus connu comme G-40). L'étape ultime a lieu en la session ouverte, avec une participation élargie. A l'intérieur de cette structure faite de cercles concentriques et de formats variés, le processus comprend des négociations dans des étapes diverses tout en se conformant aux principes de transparence et de participation généralisée.

Les négociations ont donc atteint leur niveau le plus avancé, ce qui a permis au président de présenter un projet de texte juridique sous la forme d'un Mémoire d'Accord révisé (voir JOB (08)/81 du 18 juillet 2008) qui offre aussi un survol des 12 questions sur lesquels traitent les propositions des membres.²⁶ Comme précisé par le président dans le document TN/DS/24 du 22 mars 2010 :

[En] décembre 2008, j'informais le CNC que les Membres avaient approuvé, comme base pour nos travaux futurs, le projet de texte juridique consolidé contenu dans le document que j'avais fait distribuer sous ma propre responsabilité en juillet 2008. J'indiquais également que les délégations s'étaient par ailleurs déclarées favorables à la poursuite de nos consultations de fond suivant une modalité comparable à celle de nos travaux antérieurs, combinant des consultations sous diverses formes et des réunions informelles ouvertes par souci de transparence.

Egalement important a été le travail de pionnier de la délégation mexicaine qui a fourni une analyse des objectifs et des statistiques concernant les négociations sur le Mémoire d'accord sur le règlement des différends. Intitulé « Diagnostic des problèmes concernant le mécanisme de règlement des différends », le document TN/DS/W/90 du 16 juillet 2007, initialement préparé en 2003 (JOB(08)/208 du 10 novembre 2003), a fourni une base pour la tenue des discussions ouvertes hors de l'enceinte de l'OMC par le Groupe Mexique hors campus composé de plus de 40 délégations.²⁷ Cette approche académique et objective en dehors du siège officiel de l'OMC a permis, selon de nombreux négociateurs à l'époque, d'insuffler un esprit de débat d'idées entre les négociateurs et des discussions intenses sur le pour et le contre des propositions spécifiques, sans que les négociateurs se sentent bloqués par leurs positions officielles de négociation.

En 2011, le président a réactualisé son rapport dans le document TN/DS/21 d'avril 2011.

Pour nous permettre de structurer notre débat concernant les propositions spécifiques présentées par les négociateurs des pays en développement, les 12 thèmes de réforme identifiés par le président peuvent être regroupés en deux groupes, (i) le premier, concernant les améliorations juridiques et de procédure, correspond aux 9 premiers thèmes sur les 12 thèmes définis par le président dans son rapport de juillet 2008,²⁸ et (ii) le second groupe concerne des changements plus particulièrement liés à la substance

ou à de nouveaux thèmes du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, tels que des propositions visant à faciliter l'accès au SRD et à rendre plus effective l'application des décisions. Dans cette section nous nous proposons d'illustrer par des exemples tirés des deux catégories générales décrites ci-dessus les perspectives de propositions des pays en développement.

Le premier groupe de propositions – les améliorations juridiques et procédurales

Parmi les propositions des pays en développement on trouve (i) la proposition visant à améliorer les procédures de sélection des membres des groupes spéciaux, parmi lesquelles la proposition de la Thaïlande, préconisant de créer une liste permanente de présidents de groupes spéciaux,²⁹ (ii) le renforcement des droits des tierces parties, et (iii) la notification des solutions convenues d'un commun accord.

Concernant les droits des tierces parties, un groupe de pays développés et en développement, le Groupe des 7 (Argentine, Brésil, Canada, Inde, Mexique, Norvège et Nouvelle-Zélande)³⁰ a présenté ses propositions dans le document JOB (05) de janvier 1995 et sa révision, Rev.1 du 17 mars 2006).³¹ Au centre du débat se trouvent les vues de ceux qui considèrent que du fait que l'OMC est une organisation multilatérale, les différends soumis au SRD pourraient léser les droits d'autres membres et qu'il convient par conséquent de renforcer la participation des tierces parties dans les différentes étapes de la résolution des différends afin d'améliorer le système et la transparence de celui-ci.

Le point de vue contraire est aussi bien développé dans ce sens que l'objet du Mémoire d'accord devrait rester inchangé afin de permettre à toutes les parties à un différend de bénéficier de toute la flexibilité et de l'opportunité de résoudre le différend ou de rechercher un accord sans nécessairement impliquer d'autres membres inutilement, et que les règles existantes à propos des tiers sont suffisamment équilibrées.³²

En ce qui concerne les solutions convenues d'un commun accord, l'exemple suivant concerne une alliance entre pays en développement, le groupe LMG (composé à ce sujet de Cuba, l'Égypte, l'Inde, la Malaisie et le Pakistan) ayant présenté une soumission conjointe avec la Suisse en 2008, visant à améliorer l'Article 3.6 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends comme suit :

Chacune des parties notifiera en détail les termes des solutions convenues mutuellement à propos des questions soulevées... par écrit et dans un délai de 10 jours suivant l'adoption de la solution. Tout membre est en droit de soulever un quelconque point lié à la solution à l'ORD et aux conseils et comités concernés.³³

La soumission conjointe se fondait sur des versions antérieures des propositions du groupe LMG. Il s'agissait des propositions parmi les plus importantes et les mieux débattues pour soulager les inquiétudes des pays en développement sur la transparence et la prompt publication des termes des résolutions convenues d'un commun accord. Au cours des débats, il est apparu que la version actuelle de l'Article 3.6 du Mémoire

d'accord sur la résolution des différends oblige déjà les membres à notifier à l'ORD et aux autres organes concernés de l'OMC toute solution convenue d'un commun accord sur des questions officiellement débattues. Cependant, cette disposition ne prescrit aucun délai pour la notification, ni les détails qui doivent être mentionnés dans celle-ci.

Contrairement aux droits des tierces parties, une convergence de vues et coopération générale semble exister sur le fait que cette proposition renforcerait et améliorerait l'obligation actuelle du Mémoire d'accord de rendre publics les termes des résolutions convenues d'un commun accord..

Sur la chronologie, l'après-rétorsion et le renvoi, des travaux considérables ont eu lieu depuis le premier processus de réexamen, le texte Balas et les efforts de l'UE et du Japon précédant Seattle en 1999.³⁴ La délégation du Mexique a été l'hôte de nombreuses sessions de débat d'idées sur ces questions autant dans des réunions « hors-campus » qu'au sein du Groupe des 7.

Le problème de la chronologie avait son origine dans une contradiction apparente entre les articles 21.5 et 22.2 des règles du Mémoire d'accord soulignée par l'UE lorsqu'elle s'est déclarée en conformité avec les recommandations du Rapport Final sur le cas CE Bananes III.³⁵ Alors que les Etats-Unis soutenaient le contraire et demandaient de pouvoir prendre des mesures de rétorsion conformément à l'Article 22.2 qui fixe un délai de 20 jours après la fin de la période de temps raisonnable déterminée pour la mise en conformité. L'UE a insisté que les Etats-Unis devaient se conformer aux procédures prévues à l'Article 21.5 pour régler les différends en cas de désaccord sur la mise en conformité. La plupart des différends actuels contournent cette difficulté en s'arrangeant sur des procédures convenues d'un commun accord qui indiquent que la procédure prévue à l'Article 21.5 précèdera une demande d'autorisation de prendre des mesures de rétorsion, ce qui suspend ou prolonge le délai fixé à l'Article 22.3. Les propositions avancées actuellement cherchent à codifier la pratique adoptée pour contourner cette lacune dans les règles et assurer une chronologie appropriée ; en d'autres termes, de devoir d'abord obtenir une décision d'un groupe spécial au titre de l'Article 21.5 avant de pouvoir mettre en place des mesures de rétorsion conformément à l'Article 22.5.³⁶

Après avoir enregistré des progrès en faveur de la convergence, le Groupe des 7, à l'exception du Mexique, a soumis sa propre proposition conjointe³⁷ qui, jusqu'à présent, a servi de base pour l'élaboration du texte consolidé du président avec la proposition de l'UE et du Japon. La proposition conjointe du G-7 inclut aussi les suggestions visant à combler les lacunes concernant les procédures de renvoi de l'Organe d'appel et les procédures après-rétorsion et après-mise en conformité.³⁸

Le deuxième groupe de propositions : améliorer l'accès et l'efficacité des mesures de défense commerciales

Ce groupe de propositions cherche à développer, non pas des améliorations aux règles actuelles, mais plutôt de nouveaux critères visant à faciliter l'accès au SRD et à accroître son efficacité. Comme on peut le voir au Tableau 1 ci-dessus, le Groupe Africain n'a encore déposé aucune plainte devant l'ORD. C'est donc le Groupe Africain qui a pris

l'initiative le 5 mars 2008 pour proposer (voir document TN/DS/W/92) un « Fonds pour le règlement des différends » dans un nouvel Article 28 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. La proposition fait suite à une proposition précédente soumise par le Groupe africain en 2002,³⁹ qui avait relevé les contraintes de coûts auxquels devaient faire face de nombreux pays en développement et PMA.⁴⁰ Le Groupe LMG a aussi proposé entre autres, de couvrir les frais judiciaires des pays en développement.⁴¹

Mesures de rétorsion collectives

Au sujet des mesures de défense commerciales, le Groupe Africain avait proposé en 2002 et en 2008⁴² que les pays en développement puissent être autorisés à prendre des mesures de rétorsion collectives à l'égard d'un pays développé ne se mettant pas en conformité. A ce sujet, le document TN/DS/W/92 du 5 mars 2008⁴³ suggère que :

Lorsqu'il aura été démontré que la suspension de concessions ou d'autres obligations aurait des conséquences négatives pour l'économie d'un Membre qui est un pays en développement ou un pays moins avancé, l'ORD pourra, sur demande, autoriser un Membre ou un groupe de Membres à suspendre des concessions pour le compte du Membre affecté.

Les mesures de rétorsion collectives avaient été considérées au début de la période d'existence du GATT,⁴⁴ et la reprise de cette idée par le Groupe africain remonte à la question fondamentale de l'impact disproportionné ou de savoir comment les petits pays peuvent utiliser des mesures de rétorsion efficaces dans toutes les circonstances à l'encontre de plus grands partenaires commerciaux. De nombreuses questions concernant la mise en œuvre et de savoir comment mesurer le niveau de protection des concessions et des avantages contre la compensation en tant que mesure de rétorsion date aussi des années du GATT.⁴⁵ Toutefois, avec l'avènement accru d'accords d'intégration régionale, le débat sur cette proposition et sa faisabilité pourrait s'intensifier, dans le cas de figure dans lequel un groupe régional ou une union douanière serait autorisée à prendre des mesures de rétorsion collectives à l'encontre d'un grand partenaire commercial ou d'une union douanière en infraction.

Mesures automatiques de rétorsion croisée

Une autre proposition d'alliance des pays en développement présentée par le Groupe LMG, consiste à établir une procédure de rétorsion facilitée pour les pays en développement en les autorisant à prendre des mesures automatiques de rétorsion croisée. Pour cela il faudrait éliminer les obligations de l'Article 22.3(b) et (c) pour les droits de rétorsion croisés. La modification proposée dans le document TN/DS/W/47 du 11 février 2003⁴⁶ se décline comme suit :

Article 22:3bis du Mémoire d'accord

«Nonobstant les principes et procédures énoncés au paragraphe 3, dans un différend concernant un pays développé Membre en tant que partie plaignante et un pays développé Membre en tant que partie mise en cause, la partie plaignante aura le droit de demander l'autorisation de suspendre des concessions ou d'autres obligations en ce qui concerne l'un quelconque ou la totalité des secteurs au titre de l'un quelconque des accords visés, si la partie mise en cause ne met pas

ses mesures en conformité avec les décisions et recommandations de l'ORD ou un accord visé."

Parmi les questions en suspens mentionnées sur la rétorsion croisée automatique il faut mentionner les conséquences envers le système de rendre cette disposition applicable seulement à l'encontre des pays développés plutôt que contre toutes les catégories de membres de l'OMC, sans distinction. Les questions d'équité, de proportionnalité et de nécessité se posent, comme pour le cas où un petit pays développé ou en développement pourrait devoir appliquer la même automaticité envers un autre grand pays développé ou en développement, ou ne pas y être obligé si son économie est suffisamment importante pour choisir une option de rétorsion efficace dans le même secteur économique ou dans le même accord comme requis à l'Article 22.3(b) et (c) actuel.

Rétroactivité et remèdes transmissibles

Une autre idée inspirée de l'époque du GATT propose de renforcer la valeur des décisions de résolution des différends en rendant plus onéreux le manquement d'un membre de se mettre en conformité. Le Mexique a proposé dans le document TN/DS/W/23 du 4 novembre 2002 de rendre possible la fixation de droits compensateurs rétroactifs datant de la première introduction de la mesure, ce qui reviendrait à autoriser un niveau plus élevé de droits de rétorsion. Dans la même proposition, le Mexique a également lancé l'idée d'autoriser les pays en développement à transférer ou à vendre ses droits de rétorsion à une tierce partie s'il ne trouvait pas de secteur ou d'accord qu'il pourrait suspendre pour obtenir une mise en conformité de la part d'un membre en infraction.⁴⁷

La plupart de ces propositions visant à renforcer les remèdes existant dans le Mémoire d'accord actuel n'ont pas encore été pleinement débattus, ou ne l'ont pas été du tout parce qu'ils n'avaient aucune chance de faire l'objet d'un consensus. Cependant, si l'on s'en tient à l'historique du GATT et au besoin d'obtenir la mise en conformité des partenaires en infraction, il semblerait que ces questions resteront importantes pour les pays en développement et que les négociateurs devront continuer à se battre pour les faire accepter.

Conclusion

L'histoire du Mémoire d'accord sur le règlement des différends et les exemples présentés ci-dessus devraient être utiles pour les nouveaux délégués des pays en développement chargés des négociations en leur donnant un avant goût de la gamme de questions et d'idées en jeu dans les négociations sur le SRD.

Lorsque l'OMC aura convenu d'un système de règlement des différends plus fiable et efficace, les pays en développement auront à leur actif un système garantissant une plus grande certitude juridique. Dans le même temps, l'accroissement du côté juridique du système nécessitera toujours plus d'expertise juridique spécialisée, ce qui jouera à l'avantage des membres qui utilisent le plus fréquemment le système du Mémoire d'accord.

Cela ne jouera pas nécessairement au détriment des négociateurs des pays en développement, à condition que les objectifs des négociations soient bien ciblés en

faveur d'un SRD plus efficace et fiable au service de tous les membres, les grands comme les petits, et que l'essentiel de l'effort continue de tendre vers l'augmentation de l'objectivité et de la neutralité du système. Ainsi, les membres de l'OMC s'assureront que le Mémoire d'accord restera la clé de voûte et le joyau de la couronne du système de l'OMC.

Tout en restant vigilant, il faudra garder en tête l'évaluation et la prudence d'un auteur réputé :

Le système juridique de l'OMC est au service d'une clientèle de gouvernements réticents. C'est une clientèle qui a accompli de grands progrès en faveur du respect des règles au cours des 40 dernières années, mais qui reste encore très réservé lorsqu'il s'agit pour elle de se conformer aux décisions juridiques. Un accord convenu avec autant de réticences sera sans aucun doute très difficile à renforcer. Bien au contraire, on peut s'attendre à ce que les gouvernements tentent de l'affaiblir chaque fois que cela sera possible.⁴⁸

Notes finales

- 1 Oliver Wendell Holmes Jr., *The Common Law*, Introduction (1881).
- 2 Le SRD ou Mémoire d'accord sur le règlement des différends est le diminutif de Mémoire d'accord sur les règles et procédures concernant le règlement des différends est un des accords adoptés sous l'égide de l'OMC le 15 avril 1994 à Marrakech.
- 3 Décision sur l'application et le réexamen du Mémoire d'accord relatif aux règles et procédures régissant le règlement des différends, adopté par les ministres du GATT au Comité des négociations commerciales le 15 décembre 1993.
- 4 Voir R. 2005 « Dispute Settlement, Compensation and Retaliation in the WTO » in Gainsford and Kerr (eds.), *Trade Policy Handbook*, Cheltenham: Edward Elgar; Balas, P. 2006 « Chairing the DSU Negotiations: An Overview » in Georgiev and van der Borgh (eds.) *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System*, London: Cameron May pp 15-35. Alors que des références sur la révision totale du SRD sont nombreuses, en termes juridiques, la décision d'inviter la Conférence ministérielle à agir n'était qu'une simple invitation. Elle n'aurait pas pu autoriser les Membres à stopper le SRD étant donné la règle du consensus permettant à tout membre de bloquer une telle décision. En l'absence de toute clause à cet effet dans le SRD lui-même, ni dans les *accords couverts* de l'OMC concernant la suspension ou l'arrêt du SRD, la terminologie utilisée dans la décision semble n'avoir aucun effet juridique.
- 5 Ibid. Voir aussi les réflexions des autorités en la matière sur la transition graduelle vers un système fondé sur des règles, de type plus décisionnel, semblable à la branche judiciaire des systèmes politiques internes, et une diminution du contrôle et de la souveraineté des membres, dans Cottier, Thomas 2006 « DSU Reform : Resolving Underlying Balance of Power Issues » in Sacerdoti et al. (eds.). *The WTO at Ten : The Contributions of the Dispute Settlement System*, pp. 259-265. Jackson et al. 2008 *Legal Problems of International Economic Relations* 5th Edition, USA, Thomson West, at 256-261.

- 6 De nombreux experts ont noté cette lacune. Voir par exemple Balas 2006, page 17. voir aussi l'analyse du Mexique dans TN/DS/W/90 du 16 juillet 2007, où l'absence d'objectifs clairs de négociations est noté avant de mettre en avant des propositions à ce sujet.
- 7 Article 16 du SRD. Voir les réflexions à ce sujet dans Jackson et al. 2008, page 274. Voir aussi Croome John, 1998 : *Reshaping the World Trading System, a History of the Uruguay Round*. The Hague, Kluwer, pp.126-224.
- 8 Déclaration ministérielle de Punta del Este du 20 septembre 1986 et Déclaration ministérielle de Marrakech du 15 avril 1994.
- 9 Voir Press Pack OMC sur la 3ème Conférence ministérielle, du 28 novembre 1999, pages 50-51.
- 10 Voir OMC, Notes d'information pour la Conférence ministérielle de Seattle, Partie 1 sur le Mémoire d'Accord sur le règlement des différends (en anglais seulement) voir sous : http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/19dis_e.htm. Il faut noter cependant, que certains membres ont exprimé quelques réserves juridiques quant à l'habilité de l'ORD à engager la révision, étant donné que la Conférence ministérielle de Marrakech a clairement indiqué que c'est la Conférence ministérielle qui est l'organe habilité à conduire la révision ; ou plus précisément l'OMC sous les auspices du secrétariat de l'ORD. Celui-ci a préparé un rapport pour les ministres, contenant les informations et les commentaires nécessaires pour leur permettre de mener à bien leur révision.
- 11 Les cas de Règlement des différends (RD) couverts sont les suivants : du 1er au 183ème cas pour la période d'avant- Seattle et de 184 à 423 pour la période d'après-Seattle jusqu'au 3 mars 2011. Les chiffres indiqués dans les tableaux sont un peu plus élevés que les cas réels (423) car certains cas ont plusieurs plaignants et d'autres (comme ceux déposés par les PMA et les PEV) sont aussi inclus sous leurs groupes géographiques. Voir aussi Huerta-Goldman Jorge A, 2010. « Mexico and the WTO in NAFTA in a Nutshell : Litigating International Disputes » *Journal of World Trade* 44, n°1 2010 :173-202.
- 12 Voir note 10.
- 13 Diego-Fernandez, Mateo 2006 « Memoirs of a DSU Negotiator » , in Georgiev and van der Borgh (eds.) *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System*. Voir aussi *Compilation of Comments Submitted by Members Rev.3, JOB N° 6645* du 7 décembre 1998.
- 14 Voir DSB Minutes december 8, 1998. WT/DSB/M/52 du 3 février 1999, prorogeant la période de révision à fin juillet 1999 et les réserves émises par Hong Kong, Chine et les Philippines. En outre, la question juridique de savoir comment l'ORD, qui n'était que l'organe chargé d'appliquer le SRD, pourrait réviser le fonctionnement du SRD alors que la Décision ministérielle du CNC de l'époque du GATT n'avait fait qu'inviter une future Conférence ministérielle de l'OMC à lancer une telle révision restait ouverte.
- 15 Ce nom avait été donné en référence au Ministre permanent adjoint de la Mission du Japon qui présidait la réunion préparatoire du projet de texte. Voir Diego-Fernandez Mateo, 2006 « Memoirs of a DSU Negotiator » , in Georgiev and van der Borgh (eds.) *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System* pages 109-122, à la page 112. Le texte Suzuki offrait une solution commune UE-Japon au problème de séquence. Voir aussi Yoichi Suzuki, 2006 « Sequencing and Compliance » in Georgiev and van der Borgh (eds.) *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System* pages 367-391.
- 16 Voir Diego-Fernandez, Mateo 2006 « Memoirs of a DSU Negotiator » , in Georgiev and van der Borgh (eds.) *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System*, pages 115-116.

- 17 Balas P. 2006 « Chairing the DSU Negotiations : An Overview” in Georgiev and van der Borght (eds.) Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System, London: Cameron May pp 15-35 à 27-30.
- 18 Idem, page 17
- 19 Idem, pages 31-34.
- 20 JOB(03)/91/Rev.1 du 28 mai 2003 et JOB(03)/91 du 16 mai 2003.
- 21 Garcia Bercero, J. et Garzotti, P. « DSU Reform : What are the Underlying Issues ? » in Georgiev and van der Borght (eds.) Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System, London: Cameron May pp 123-152, à la page 127.
- 22 Balas P. 2006 « Chairing the DSU Negotiations : An Overview” page 34.
- 23 Différend DS 306 Inde Mesures antidumping sur les piles du Bangladesh. Le 20 février 2006, les parties ont annoncé que le cas avait été conclu.
- 24 Voir WT/DS285/AB/R. DS285/US, Measures affecting the Cross-border Gambling and Betting Services (Complainant : Antigua and Barbuda), plainte déposée le 13 mars 2003 ; rapport du groupe spécial présenté le 10 novembre 2004 ; Rapport de l’Organe d’appel du 7 avril 2006. Rapport d’arbitrage conformément à l’Article 22 :6 du 21 décembre 2007. (Mesures de rétorsion à hauteur de 21 millions de USD autorisées).
- 25 Diego-Fernandez, Mateo 2006 « Memoirs of a DSU Negotiator « , in Georgiev and van der Borght (eds.) Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System pp. 109-122 à 115-118.
- 26 Dans une note de bas de page du rapport de mars 2010, JOB(08)/81 du 18 juillet 2008, les douze thèmes thématiques indiqués sont : les droits des tiers ; la composition des Groupes spéciaux ; renvoi ; solutions convenues mutuellement ; information strictement confidentielle ; chronologie ; après-rétorsion ; transparence et notes amicus curiae ; délais ; intérêts des pays en développement, y compris le TSD, les flexibilités et le contrôle des membres ; et mise en conformité effective.
- 27 Entrevue avec les délégués mexicain, Jorge A. Huerta-Goldman et indien, Atul Kauchik, tous deux participants, en charge des négociations sur le SRD. Voir aussi Diego-Fernandez, Mateo 2006 « Memoirs of a DSU Negotiator « , in Georgiev and van der Borght (eds.) Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System pp.109-122.
- 28 JOB(08)/81 du 18 juillet 2008. En 2011, le président a révisé son rapport dans TN/DS/25 du 21 avril 2011, qui contient en annexe son projet de texte de juillet 2008, JOB(08)/81.
- 29 TN/DS/W/31 du 22 janvier 2003. Voir aussi Danvivanthana P. 2006, dans Georgiev and van der Borght (eds.) Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System, pp. 87-108.
- 30 Le Groupe des 7 s’est penché sur sept questions: chronologie ; renvoi ; après-rétorsion ; transparence, tièces- parties ; mise en conformité effective et intérêts des pays en développement. Voir Diego-Fernandez, Mateo 2006 « Memoirs of a DSU Negotiator « , in Georgiev and van der Borght (eds.) Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System p. 109.
- 31 Voir Note 27 ci-dessus.
- 32 Voir Busch M.L. et Reinhardt E. 2006 : « Fixing what ain’t broke ?Third-Party Rights, Consultations and the DSU”, in in Georgiev and van der Borght (eds.) Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System pp 83-85.

- 33 JOB(08)/40 du 26 mai 2008. des versions antérieures se trouvent dans TN/DS/W/47 du 11 février 2003 et TN/DS/W/18 du 7 octobre 2002 ; et interview du délégué pakistanais, Shandana Gulzar-Khan.
- 34 Voir Suzuki Y. 2006 : « Sequencing and Compliance » in Georgiev and van der Borgh (eds.) *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System* pages 367-391.
- 35 Différend DS27: CE- Le regime d'importation, de vente et de distribution de bananes, Rapport du Groupe spécial du 22 mai 1997 et Rapport de l'Organe d'appel du 9 septembre 1997.
- 36 Hughe V. 2006 : «The WTO Dispute Settlement System : from Initiating Proceedings to Ensuring Implementation: What Needs Improvement?» in Sacerdoti et al. (eds.). *The WTO at Ten : The Contributions of the Dispute Settlement System*, pp.193-234.
- 37 JOB(04)/52/Rev.1 du 14 mars 2007, en révision de JOB(04)/52 du 19 mai 2004. Voir aussi JOB(05)/71/Rev.1 du 16 mars 2007, de l'UE et du Japon.
- 38 Idem., voir note 34. Voir aussi Mavroidis, P.C., Berman, G.A. et Wu, M. (eds.) 2010. *The Law of the WTO : Documents, Cases and Analysis*.
- 39 TN/DS/W/15 du 25 septembre 2002.
- 40 Voir aussi la proposition des PMA TN/DS/W/17 du 9 octobre 2002. François, Horn et Kaunitz 2008, *Trading Profiles and Developing Country Participation in WTO Dispute Settlement System*. Geneva, ICTSD Issue paper n°6, December 2008.
- 41 TN/DS/W/19 du 9 octobre 2002.
- 42 TN/DS/W/92 du 5 mars 2008 ; TN/DS/W/15 du 25 septembre 2002, Proposition du Groupe africain.
- 43 Voir aussi South Centre Trade Analysis, octobre 2005 SC/TADP/TA/DS/1 *The WTO Dispute Settlement System : Issues to Consider in the DSU Negotiations*. Plaisai, V. 2007. *Compliance and Remedies against Non-Compliance under the WTO System*. Geneva, ICTSD Issues paper du 3 juin 2007.
- 44 Voir Hudec, R.E. 2000 : « Broadening the Scope of Remedies in WTO Dispute Settlement », dans Friedl, Weiss et Jochem Wiers (eds.) *Improving WTO Dispute Settlement Procedures*, pp. 345-376.
- 45 Idem.
- 46 Comme révisé dans la Communication de l'Inde au nom de Cuba, la Rép. Dominicaine, l'Égypte, le Honduras, la Jamaïque et la Malaisie, en révision d'une proposition antérieure TN/DS/W/19 du 9 octobre 2002 présentée par Cuba, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Pakistan, le Sri Lanka, la Tanzanie et le Zimbabwe.
- 47 TN/DS/W/23 du 4 novembre 2002, proposition du Mexique.
- 48 Voir Hudec, R.E. 2000 : « Broadening the Scope of Remedies in WTO Dispute Settlement », dans Friedl, Weiss et Jochem Wiers (eds.) *Improving WTO Dispute Settlement Procedures*, pp. 345-376.

11

L'initiative Sectorielle en Faveur du Coton

Le grand test pour le cycle du « développement »

Prosper Vokouma

*Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire
du Burkina Faso en Suisse*

Introduction

Le coton et son importance pour les économies d'un groupe [restreint] de pays de l'Afrique de l'Ouest remonte à la révolution industrielle en Europe, qui a vu la naissance d'une industrie textile mécanisée approvisionnée par le coton des colonies. Depuis le milieu du XIXe siècle, la hausse des prix du coton en Inde et la diminution de la production américaine ont forcé les puissances européennes à chercher des marchés d'importation alternatifs. À l'époque, la France qui contrôlait une partie non négligeable de l'Afrique de l'Ouest résolut d'établir une entreprise publique, la Compagnie Française pour le Développement des Fibres Textiles (CFDT), qui entreprit de fournir la métropole en coton bon marché pour approvisionner en quantité suffisante l'industrie européenne du vêtement alors en plein essor.

Après les indépendances des années 1960, les pays ouest-africains mirent en place leurs propres entreprises publiques de coton et intensifièrent le développement du secteur avec un grand succès. Ils ont constamment amélioré et augmenté la production de cette matière première au point d'en faire la principale, sinon la seule, filière pourvoyeuse de devises étrangères et d'emplois à la ville comme à la campagne. Dans les usines d'égrenage, dans les huileries utilisant la graine de coton, dans les usines de filature et les transports, nombreux étaient ceux qui vivaient de cette filière. Quarante ans plus tard, la production avait décuplé jusqu'à atteindre 5% de la production mondiale de coton, la surface destinée à sa production avait quadruplé, et l'Afrique de l'Ouest se plaçait à la troisième place des plus gros exportateurs de coton avec 15 % des exportations mondiales. Près de 10 millions de personnes dans toute l'Afrique francophone tiraient

leurs moyens d'existence du coton¹. Cet avantage concurrentiel dans la production de coton a généré des revenus d'exportation et a favorisé le développement des zones rurales où se faisait la production. Même les paysans d'autres pays africains moins dépendants du coton tiraient une partie de leurs revenus de la culture de ce que l'on avait appelé « l'or blanc ». Au total, 36 pays africains et d'autres pays membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont aujourd'hui des intérêts liés à la culture du coton. Cependant, la dépendance des pays d'Afrique de l'Ouest vis-à-vis de l'exportation du coton n'a cessé de croître jusqu'à ce que celle-ci représente un tiers des exportations totales en 2009².

Pourtant, en 2003, le Mali, le Bénin, le Burkina Faso et le Tchad (ci-après après dénommés C4) restaient parmi les pays les plus pauvres du monde, les trois premiers ayant respectivement 47,3 %, 56,5 % et 61,9 % de leur population vivant en dessous du seuil de pauvreté internationale de 1,25 \$³. Dans un monde exempt de distorsions commerciales, ce à quoi tous les pays membres de l'OMC aspirent, leur avantage concurrentiel dans la production de coton combinée avec l'augmentation de la demande mondiale aurait dû permettre à l'Afrique de l'Ouest de sortir de la pauvreté par le commerce. Il en fût autrement.

En effet, à la même époque, certains pays développés comme les Etats-Unis et l'Union européenne (en particulier la Grèce et l'Espagne) ont décidé de stimuler la production du coton dans leur espace économique en allouant d'énormes subventions à leurs producteurs de coton à travers des lois agricoles (*Farm Bill* aux Etats-Unis et Politique Agricole Commune en Europe). Ainsi, les cotonculteurs américains (au nombre de 25 000) perçoivent des subventions à hauteur de 5 milliards de dollars par an. En Europe, les producteurs de coton sont moins nombreux et le volume des subventions est moins élevé, mais il reste le plus élevé à l'hectare. En offrant des incitations à produire des quantités que le marché ne peut absorber et en accordant des subventions à l'exportation, ces programmes ont fait chuter les prix de 12,9 %, selon la Banque Mondiale⁴. Malgré le fait que les pays d'Afrique de l'Ouest produisent du coton 50% moins cher⁵ que l'UE ou les Etats-Unis, les graves distorsions causées par les programmes de subventions occidentaux empêchent ces pays d'écouler efficacement leur production sur le marché international⁶.

Le prix du coton sur le marché mondial s'est effondré de 54 % entre le milieu des années 1990 et 2003, diminuant ainsi considérablement le revenu des 10 millions d'Africains de l'Ouest et du Centre qui dépendent directement de sa production. La perte des recettes d'exportation a sérieusement affecté le budget de ces pays, alors que dans le même temps, le FMI poussait pour le remboursement de leur dette. Bien que les facteurs qui expliquent la baisse des prix sont nombreux et complexes, le plus significatif est l'augmentation des subventions allouées par les États-Unis et l'Union européenne à quelques producteurs de coton dans leurs pays. D'ailleurs, un rapport publié par la *Fairtrade Foundation* fait remarquer que “le retrait des seules subventions américaines entraînerait la hausse des cours mondiaux de 6 à 14 %, la hausse des prix payés aux producteurs d'AOC de 5 à 12 %, et la hausse du revenu moyen des ménages d'Afrique de l'Ouest et du Centre de 2 à 9 %, soit l'équivalent des dépenses alimentaires d'un million de personnes.”⁷

Les pays ouest-africains ne sont pas les seuls affectés par la chute des prix mondiaux, comme en témoigne l'affaire du coton portée par le Brésil devant l'organe de règlement de différends de l'OMC. Alors que la question fut soulevée quant à savoir si le C4 devait se joindre à la plainte, ils furent réticents à le faire notamment parce que le règlement des différends à l'OMC prend beaucoup de temps, et quand bien même la décision serait en leur faveur ils ne seraient pas en mesure d'exercer des représailles contre les Etats-Unis en cas de non-respect. En fin de compte, seuls le Bénin et le Tchad se sont joint au Brésil dans cette affaire, et uniquement comme tierces parties. Cela signifie qu'ils pouvaient faire des présentations et témoigner mais ne pouvait ne pas participer aux audiences principales.

Vers une « initiative sectorielle en faveur du coton » à l'OMC

Dès 2001, les gouvernements des pays africains producteurs de coton se sont trouvés confrontés au mécontentement croissant des paysans qui souffrent de la perte des recettes tirées du coton. Au mois de novembre, l'Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina Faso (UNPCB) ainsi que d'autres associations de cotonculteurs d'Afrique de l'Ouest et du Centre ont interpellé l'opinion dans une déclaration commune pointant du doigt les subventions occidentales : « En subventionnant leurs producteurs de coton les U.S.A. et l'U.E. menacent gravement le coton africain, et donc l'avenir de millions de producteurs, et les économies de nombreux pays comme celles du Bénin, du Burkina Faso et du Mali. Aussi, nous demandons solennellement aux U.S.A. et à l'U.E. de supprimer leurs subventions aux producteurs de coton »⁸.

Les efforts de lobbying des associations de producteurs, soutenues par plusieurs ONG, commencèrent à porter leurs fruits en Juin 2002 quand la Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre décida d'analyser l'impact des subventions occidentales sur leurs filières cotonnières en vue de négociations futures avec les Etats-Unis et l'Union européenne dans le cadre de l'OMC. Les négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha lancées deux ans plus tôt avec le développement comme objectif affiché seraient le moyen de rechercher une solution en demandant la suppression ou la réduction significative des subventions au coton qui contrevenaient aux règles de l'OMC.

Le dossier a rapidement pris de l'ampleur à l'approche de la Conférence Ministérielle de Cancun, notamment après la plainte du Brésil en septembre 2002 contre les Etats-Unis à l'OMC pour ses subventions au coton, et les représentations permanentes du C4 à Genève et à Bruxelles se sont mises à préparer activement une proposition solide. Le 16 Mai 2003, le Bénin a déposé au nom du C4 une proposition de négociations intitulée "Réduction de la pauvreté: initiative sectorielle sur le coton"⁹. C'était là le début de l'offensive diplomatique et stratégique appelée « l'initiative sectorielle en faveur du coton » comme faisant partie intégrante du Programme de Doha pour le développement.

A travers cette proposition, la coalition soulignait que ces mesures étaient contraires aux objectifs fondamentaux de l'OMC et à la décision des membres d'accorder une attention particulière aux besoins et aux intérêts des pays plus pauvres. La proposition poursuivait l'objectif d'une solution systémique au problème du coton dans le cadre

des négociations commerciales du Cycle du développement de Doha, en exigeant notamment:

- L'élargissement du concept des "produits spéciaux" aux intérêts offensifs des pays en développement, c'est-à-dire lorsque l'exportation de tels produits s'avère essentielle pour le développement agricole et la survie des populations rurales des PMA, comme cela est le cas pour le coton.
- La reconnaissance explicite que le coton constitue un produit "spécial" pour le développement et la lutte contre la pauvreté des PMA, bénéficiant à ce titre d'un traitement particulier pour lui assurer un accès équitable sur le marché mondial.
- L'élimination totale des mesures à la frontière, du soutien interne, ainsi que de toutes les formes de subventions à l'exportation sur le coton.

N'oublions pas que la soumission de cette proposition fait suite à la Conférence ministérielle de Doha de 2001, où il a été décidé de faire du cycle de négociations lancé alors un Cycle du développement, et à la veille de la conférence ministérielle de l'OMC de Cancun prévue pour septembre 2003 et pour laquelle l'initiative devait s'assurer d'être soutenue. C'est dans ce cadre que S.E.M Blaise Compaoré, Président du Burkina Faso, a été invité au nom de ses pairs africains à faire une présentation devant le Conseil Général de l'OMC en juin 2003. Dans son discours, le Président du Burkina Faso a dit en substance que « pour la première fois, les pays africains ne demandent pas l'aumône ; Nous demandons tout simplement que les membres de l'OMC respectent les règles de l'organisation, règles auxquelles ils ont librement consenti ». Cela a contribué à assurer les soutiens nécessaires, y compris ceux émanant des coalitions de l'OMC dont davantage de soutien était recherché.

Rassembler des soutiens pour Cancun

Comme on pouvait s'y attendre, l'initiative fut sujette à controverse au sein des membres de l'organisation. Alors que de nombreux pays en développement se félicitèrent de la proposition du C4, plusieurs délégués déclarèrent que l'initiative ne pouvait pas être incluse dans le programme de Doha pour le développement. Selon eux, la question du coton constituait un sujet nouveau qui ne faisait pas partie du mandat confié à Doha. Fait intéressant, les États-Unis et l'Union européenne n'ont pas réagi du tout à la proposition. Il était cependant clair que des négociations intensives allaient être nécessaires afin de s'assurer le soutien crucial d'autres groupes de négociation tels que le Groupe africain, les PMA et le Groupe ACP si l'initiative devait faire partie du programme de travail de Doha.

Le premier groupe à avoir adopté l'initiative sectorielle en faveur du coton comme dossier de négociation fut celui des ACP, au cours de la 77^e session de son conseil des ministres tenue à Bruxelles du 13 au 15 mai 2003.

En juin 2003, Il fut suivi par le Groupe des PMA au cours de la réunion ministérielle de Dacca, au Bangladesh. Cependant, arriver à cette décision ne fut pas chose facile. En effet, l'un des États membres des PMA avait un grand intérêt dans l'importation du coton, y compris en provenance des États-Unis, pour alimenter son industrie textile très performante qui, bénéficiant de la Loi des États-Unis sur la Croissance et les Opportunités en Afrique (AGOA en anglais), pouvait exporter ses produits textiles sur le marché

américain. Ce pays se trouvait donc dans un conflit d'intérêt et fût sommé de soutenir la position du groupe contre ses propres intérêts lors de la Conférence Ministérielle des PMA. Sans surprise, le ministre du commerce de ce pays refusa d'abord de soutenir l'initiative, menaçant également de bloquer la conclusion de la conférence où les ministres du C4 n'étaient d'ailleurs pas représentés. Finalement, après d'intenses consultations où on a fait valoir que la question du coton était une préoccupation pour 35 pays (dont la plupart était des PMA) et qu'on ne pouvait pas laisser les intérêts d'un seul pays menacer les moyens de subsistance de plus de 15 millions d'africains, le pays résistait a finalement accepté de s'associer au consensus. À ce stade, l'initiative bénéficiait donc de l'appui de deux groupes majeurs de pays en développement.

Dans le cas du Groupe africain, des complications sont également apparues du fait qu'un certain nombre de membres avaient décidé à la même époque de présenter une proposition sur les matières premières. Heureusement, alors qu'une certaine rivalité commençait à naître entre les deux propositions, la seconde fut abandonnée et le Groupe finit par appuyer l'initiative du C4.

Ainsi, durant les préparatifs pour la Conférence ministérielle de Cancun, le Groupe africain, les ACP et les PMA n'eurent de cesse d'appuyer l'initiative en faveur du coton dans leurs déclarations tant individuelles que collectives, et furent bientôt rejoint par d'autres pays en développement influents comme le Brésil, l'Inde et la Chine. Au vu de ce soutien général des pays en développement et de quelques pays développés, il devenait difficile d'ignorer le sujet du coton dans le cadre de la conférence de Cancun et l'Ambassadeur des États-Unis fit alors une courte déclaration par laquelle il reconnaissait que la question du coton était d'importance et méritait d'être examinée. C'était là l'un des premiers et plus importants succès diplomatiques de l'initiative sectorielle en faveur de coton.

Un partir de cet instant, le Groupe C4 a intensifié son travail de plaidoyer et les consultations ont continué pour faire accepter l'initiative sectorielle en faveur du coton comme faisant partie intégrante du programme de Doha pour le développement à Cancun. Quelques jours avant le début de la conférence, le président du Bénin d'alors, S.E.M. Mathieu Kerekou, s'est rendu à la commission de l'Union européenne pour rechercher des soutiens alors qu'au même moment le Président du Mali, S.E.M. Amadou Toumani Toure se rendait à Washington pour évoquer entre autres avec les autorités américaines la question du coton. A la veille de la conférence, les ministres de l'Allemagne, de l'Angleterre, des Pays-Bas et du Danemark - pays qui fournissent de l'aide aux pays en développement - ont organisé une réunion sur la question du coton qui a rassemblé de nombreuses ONG, organisations de producteurs de coton africains, journalistes et représentants des États-Unis, et dont les résolutions favorables à l'initiative sur le coton ont contribué à la faire connaître. Cette volonté politique au plus haut niveau couplée à une campagne de sensibilisation efficace ont finalement porté leurs fruits et la question du coton fut inscrite comme le premier point de l'ordre du jour de la conférence ministérielle de Cancun, tout juste après les discours d'ouverture.

La conférence de Cancun : entre échec et espoir

A l'ouverture de la Conférence Ministérielle de Cancun le 10 septembre 2003, la plupart des groupes de négociation ont apporté leur soutien au « dossier coton » et ont réclamé que l'on mette fin dans un bref délai à l'injustice des subventions ayant des effets de distorsion des échanges. En fait, toutes les délégations des pays en développement ainsi que celles de certains pays développés, à l'exception de l'Union européenne et des Etats-Unis, ont soutenu l'initiative. Le soutien de Groupe africain, des PMA, du Groupe des Etats ACP et du G-90 (PMA, Groupe africain et ACP) créé lors de cette conférence ont largement contribué à cette grande victoire d'étape.

A l'issue de la session d'ouverture, la délégation des Etats-Unis a invité le C4 pour des consultations durant lesquelles elle a fait valoir que leurs subventions n'étaient pas la cause de la chute du prix du coton sur les marchés internationaux, mais plutôt la concurrence avec les nouvelles fibres comme le nylon et d'autres dérivés du pétrole qui étaient moins cher que le coton. Les Etats-Unis ont présenté un projet d'accord au C4 qui résumait ces arguments et arguait que les Etats-Unis étaient déterminés à aider les producteurs de coton africains à atteindre des rendements plus élevés. Le C4 a refusé de signer cet accord.

Lors de la session officielle consacrée à l'initiative sectorielle en faveur du coton, tous les pays en développement ont réaffirmé leur soutien à la position du C4 et les États-Unis sont restés sur leur position qui consistait à dire que les nouvelles fibres et le faible rendement du secteur cotonnier africain étaient responsables des prix bas. Plus la conférence avançait, plus cette opposition entre pays en développement et pays développés s'est accentuée à tel point que la conférence s'est retrouvée dans l'impasse un jour avant sa conclusion prévue. Si la principale cause de cet échec est à chercher dans le refus des pays en développement de débattre des « questions de Singapour » (concurrence, investissements, facilitation des échanges et marchés publics) chères aux pays développés, les désaccords sur le dossier agricole en général et sur le coton en particulier ont cristallisé les divergences. Si certains ont soutenu que l'initiative sur le coton était responsable de l'effondrement de la conférence ministérielle de Cancun et que l'espoir s'était évanoui pour des millions de producteurs de coton africains, les négociateurs du C4 n'ont pas abandonné pour autant.

En effet, dans la période qui suivit, le travail technique sur la question du coton a continué à Genève malgré l'opposition des pays développés qui faisaient valoir que l'introduction d'une initiative distincte sur le coton perturberait le processus de négociation.

Le Cadre de juillet 2004 : Le coton trouve sa place

Après Cancun, les pays membres de l'OMC se fixèrent comme nouvelle échéance le vendredi 30 juillet pour parvenir à un accord sur un ensemble d'accords-cadres. D'intenses négociations ont donc eu lieu dans les semaines précédant ce qu'on a appelé "l'ensemble de résultats de juillet" ou encore « cadre de juillet 2004 ». Dans ce contexte, le C4 a poursuivi ses efforts afin de faire adopter la question du coton comme un sujet autonome dans les négociations et d'obtenir une solution rapide compte tenu

de la situation difficile dans leurs pays. Ils ont notamment tenu des consultations avec la délégation américaine et participé à plusieurs événements concernant la question du coton.

En mars 2004, à la demande des pays africains, le secrétariat de l'OMC a organisé un atelier à Cotonou (Bénin) sur le sujet au cours de laquelle il fut reconnu que le dossier coton recouvre deux composantes : une relative à l'aspect commercial à traiter au sein des négociations à l'OMC, et l'autre, liée à la dimension du développement pour laquelle les pays développés et les organisations internationales ont été invitées à aider les pays africains à surmonter les difficultés de la filière, relatives notamment aux problèmes de recherche pédologique, de rendement et de réorganisation structurelle de la filière. Deux mois plus tard, l'Union européenne a convoqué un grand Forum à Paris sur l'aspect développement de la filière cotonnière en Afrique, au cours duquel elle a pris un certain nombre d'engagements pour aider la production du coton en Afrique dans le cadre d'un partenariat UE-Afrique sur le coton.

En prélude aux importantes négociations prévues fin juillet à Genève, les ministres du commerce du Groupe G-90 (ACP, PMA, Groupe africain) se sont réunis à Maurice entre le 9 et le 13 juillet 2004. A cette occasion, un ministre africain a annoncé que la réunion des Chefs d'Etats de l'Union Africaine qui venait de se tenir à Addis-Abeba, en Ethiopie, avait décidé que la question du coton devrait être traitée conjointement avec d'autres questions dans le cadre des négociations sur l'agriculture, et non comme un sujet séparé. Toutefois, un recoupement avec Addis-Abeba révéla que l'information était fautive et le ministre fut mis au défi de prouver sa déclaration, ce qu'il ne parvint pas à faire. La déclaration entérinée à cette réunion réaffirme que « *le G-90 insiste sur la nécessité de l'aborder en tant que question distincte et séparée et non pas dans le cadre des négociations globales sur l'agriculture. L'ensemble de résultats de juillet doit inclure un engagement clair de traiter rapidement et minutieusement les aspects de l'initiative liés au commerce et les aspects liés au développement par le biais d'un processus rapide.* »¹⁰

Après la distribution du projet de texte de "l'ensemble de résultats de juillet" par le secrétariat de l'OMC le 16 juillet qui donne un aperçu de l'état des négociations dans tous les domaines et doit servir de base pour négocier l'accord cadre du 31 juillet, les Membres ont entamé des négociations intensives de deux semaines sous diverses formes à partir du 19 juillet. Concernant le coton, une réunion de négociation a été convoquée entre la délégation du C4 et celle des Etats-Unis emmenée par Robert Zoellick, qui deviendra par la suite président de la Banque Mondiale. Après 19 heures de négociation ininterrompue, la délégation américaine reconnut finalement que l'initiative en faveur du coton était une question sérieuse qui méritait d'être résolue. Il fut donc retenu que le dossier coton serait traité dans le cadre de l'OMC de façon « rapide, ambitieuse et spécifique ».

Au bout du compte, toutes ces consultations informelles conduisirent à des décisions relatives au coton dans l'ensemble de résultats de juillet 2004, et notamment que l'Initiative sectorielle en faveur du coton serait abordée de deux manières distinctes : d'une part la considérations de ses « aspects relatifs au commerce », qui relèvent de la compétence de l'OMC, et d'autre part les « aspects relatifs au développement » pour lesquels le rôle

de l'OMC serait d'encourager et de guider le renforcement de l'aide au développement du secteur du coton dans les pays affectés. ¹¹

Aspects relatifs au commerce

Avec l'ensemble de résultats de Juillet 2004 et l'inclusion du dossier coton dans le programme de Doha pour le développement, les efforts fournis par le C4 jusque-là étaient en partie récompensés. Cependant, la pression des différents alliés fut si forte que le C4 fut obligé d'accepter que le dossier soit versé dans les négociations agricoles, et n'ont donc pas obtenu de faire du coton un dossier autonome comme ils l'avaient souhaité. Le C4 s'est alors résolu à travailler pour sécuriser un bon résultat pour le coton dans le cadre des négociations agricoles.

L'accord prévoyant que le coton serait traité "de manière ambitieuse, rapide et spécifique" dans le cadre des négociations sur l'agriculture, un Sous-comité coton fut créé au sein de l'OMC le 19 novembre 2004. Celui-ci a pour mandat de faire porter ses travaux sur « toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges affectant le secteur », dans les trois domaines clés des négociations sur l'agriculture, nommément l'accès au marché, les subventions à l'exportation et le soutien interne. Depuis sa première réunion de février 2005, le Sous-comité est présidé par l'Ambassadeur de la Nouvelle-Zélande, actuellement John Adank. Dans ce cadre, certaines coalitions ont pris des initiatives sur la question du coton. Notamment, le Groupe africain a fait une proposition en avril 2005 qui prévoyait : (i) que les PMA producteurs et exportateurs nets de coton bénéficieraient, sur une base consolidée, d'un accès en franchise de droits et sans contingent pour le coton et les produits dérivés du coton ; (ii) l'élimination de toutes les mesures de soutien interne qui faussent le commerce international du coton avant le 21 septembre 2005 et la mise en place de disciplines afin d'éviter le transfert d'une catégorie à l'autre ; et (iii) l'élimination des subventions à l'exportation avant le 1er juillet 2005.

Le travail du sous-comité s'est ensuite intensifié en aval de la sixième conférence ministérielle qui devait se tenir à Hong Kong en décembre 2005, avec la soumission de deux propositions importantes par le C4 et l'Union européenne lors de la huitième réunion du Sous-Comité du coton le 18 novembre 2005 qui comprenaient des mesures que les Ministres pourraient prendre à Hong Kong.

D'une part, la proposition du C4 prévoyait l'élimination totale des subventions à l'exportation sur le coton d'ici à la fin de l'année 2005 ainsi que des améliorations substantielles en termes d'accès aux marchés avec accès en franchise de droits et sans contingent pour le coton des pays les moins avancés. Concernant le soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, la proposition prévoyait une élimination progressive à hauteur de 80 pour cent d'ici à la fin de 2006, plus 10 pour cent en 2007 et 10 pour cent en 2008, pour aboutir à une élimination totale au 1er janvier 2009. Finalement, le texte abordait les aspects relatifs au développement en proposant un fonds d'urgence en cas d'effondrement des prix internationaux, ainsi qu'une assistance technique et financière pour le secteur du coton en Afrique¹².

D'autre part, la proposition de l'Union européenne pour Hong Kong demandait que les Ministres conviennent de réductions plus importantes pour le coton que pour le reste de l'agriculture en ce qui concerne les trois piliers. Par ce texte, l'UE faisait également

savoir qu'elle était prête à éliminer tous les droits, contingents et autres restrictions quantitatives sur les importations provenant de tous les pays, les soutiens internes ayant le plus d'effets de distorsion des échanges (MGS) et toutes les subventions à l'exportation, et à appliquer des disciplines sur les subventions relevant de la catégorie bleue dès l'année 2006¹³.

Aspects relatifs au développement

Dans le cadre du travail sur les aspects relatifs au développement, le Secrétariat de l'OMC s'est vu confier le mandat de travailler avec la communauté du développement et de rendre compte périodiquement des progrès réalisés. Le Directeur Général devait également consulter les organisations internationales compétentes, notamment les institutions de Bretton Woods, l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), et le Centre du Commerce International (CCI). En outre, il fut convenu que les membres devraient travailler sur les questions de développement au niveau multilatéral avec les institutions financières internationales, et tous les pays développés furent exhortés à poursuivre les programmes bilatéraux¹⁴. Les résultats de l'atelier de Cotonou de Mars 2004 furent également incorporés au volet développement de la question du coton.

En octobre 2004, conformément au mandat du Conseil Général du mois d'août de la même année, le Directeur Général de l'OMC forma un « Mécanisme du cadre consultatif du Directeur général de l'OMC en faveur du coton », composé du C4, des pays donateurs bilatéraux et des institutions multilatérales, notamment le FMI et la Banque mondiale. Ces consultations, qui ont pour principal objet l'échange de renseignements sur l'aide en faveur du coton et de permettre aux membres d'être informés de la situation des négociations et du marché, ont élargi la participation de la communauté du développement pour remédier à la question du coton.

Le mandat de la Conférence de Hong Kong

La sixième conférence ministérielle qui s'est tenue du 13 au 18 décembre 2005 à Hong Kong, se voulait une étape importante menant les membres aux deux tiers du chemin vers un accord final qui était à l'époque prévu en 2006, et qui poserait de toute manière les bases pour les négociations de l'année suivante.

Avant la séance plénière formelle qui devait traiter de la question du coton, de nouvelles consultations entre les Etats-Unis et le C4 ont eu lieu au cours desquelles les derniers ont demandé aux premiers des indemnités pour compenser les pertes subies à cause des prix bas du coton. Les États-Unis ont rejeté cette demande, faisant valoir qu'ils fournissaient déjà des initiatives comme l'AGOA et le *Millenium Challenge Account* (MCA) dont les pays du C4 étaient bénéficiaires. Cependant, les Etats-Unis ont proposé une initiative qui aide à accroître la productivité du coton dans la région, qui fut lancée quelques temps après sous le nom de « Programme de renforcement du secteur coton en Afrique de l'Ouest et du Centre » (WACIP en anglais).

En séance plénière, les proposant de l'initiative en faveur du coton ont exhorté les membres à agir rapidement et concrètement, rappelant la situation des cotonculteurs africains que le Ministre du Tchad a qualifiée de « pire que la misère »¹⁵. La proposition qu'ils avaient présentée au Sous-Comité du coton à Genève un mois auparavant fut l'un

des points centraux des discussions et fut soutenue par de nombreux pays africains ainsi que par l'Inde, l'Australie et le G20 représenté par le Brésil. A cette occasion, l'UE a quant à elle réitéré l'annonce qu'elle ouvrirait ses marchés et réduirait ses subventions. Fait important, les Etats-Unis ont admis qu'ils avaient la responsabilité de régler le problème et qu'ils ne s'en déchargeraient pas, faisant valoir que la réforme de leurs subventions à l'exportation était déjà en cours après la décision de l'ORD dans le cadre de leur différend avec le Brésil. Cependant, ils ont également minimisé l'impact de leurs subventions en mettant en avant les contraintes du côté de l'offre des pays africains, pour lesquelles ils ont rappelé leurs engagements en termes d'aide au développement.

Finalement, dans la déclaration finale de la Conférence ministérielle de Hong Kong, les ministres du commerce ont réaffirmé le mandat du Conseil général de 2004 et se sont engagés à « faire en sorte d'avoir une décision explicite sur le coton dans le cadre des négociations sur l'agriculture et par le biais du Sous-Comité du coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique ». Les ministres ont également réaffirmé la complémentarité des aspects relatifs aux politiques commerciales et à l'aide au développement sur la question du coton. Le mandat ainsi donné aux membres de l'OMC concernant la question du coton comprenait dans ses grandes lignes¹⁶:

- Concernant les aspects relatifs au commerce: (i) l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation pour le coton par les pays développés en 2006; (ii) l'accord par les pays développés d'un accès en franchise de droits et sans contingent aux exportations de coton en provenance des pays les moins avancés (PMA) à compter du début de la période de mise en œuvre; et (iii) travailler en priorité sur l'objectif que les subventions internes à la production de coton qui ont des effets de distorsion des échanges soient réduites de manière plus ambitieuse que pour le reste de l'agriculture, avec un délais de mise en œuvre également plus court.
- Concernant les aspects relatifs au développement: (i) l'intensification des efforts de consultation du Directeur général avec les institutions compétentes, notamment en vue d'explorer la possibilité d'établir un mécanisme pour faire face aux baisses de revenu dans le secteur du coton jusqu'à la fin des subventions; (ii) le Directeur général devra aussi fournir un troisième rapport périodique à la prochaine conférence ministérielle et mettre en place un mécanisme de suivi et de surveillance approprié ; (iii) l'intensification par la communauté du développement de l'aide concernant spécifiquement le coton, notamment par la promotion de la coopération Sud-Sud dans des domaines tels que le transfert de technologies ; et (iv) la poursuite des efforts de réforme interne des producteurs de coton africains visant à accroître la productivité et l'efficacité.

Sur la base de ce mandat, le travail technique et de négociation a repris en 2006 avec comme objectif principal une réduction des subventions internes plus ambitieuse pour le coton que pour les autres produits agricoles, alors que dans le même temps commençait la mise en œuvre des mesures à prendre par le Directeur général, la communauté du développement et les pays africains producteurs de coton.

Développements depuis 2006

Aspects relatifs au Commerce

En juin 2006, les quatre pays porteurs de l'Initiative sectorielle en faveur du coton ont soumis une nouvelle proposition concernant les modalités et disciplines sur le coton dans les trois piliers des négociations agricoles¹⁷. En plus d'aborder les disciplines relatives à l'accès au marché et à la concurrence à l'exportation, cette proposition précise les concepts de modalités applicables aux différents types de soutiens internes (catégorie bleue, catégorie orange) sur le coton avec effet de distorsion sur les échanges en prévoyant leur réduction substantielle jusqu'à conduire à leur élimination totale, et précise également les périodes de référence et de mise en œuvre.

Concernant le soutien interne relevant de la « catégorie bleue » (certaines mesures de soutien faisant partie de programmes de limitation de la production), le C4 propose que le plafond applicable au coton s'élèvera à un tiers du plafond par produit adopté dans le cadre de la négociation agricole. Concernant les soutiens relevant de la « catégorie orange » (soutien interne avec effet de distorsion sur les échanges), le C4 propose une formule dotée d'un coefficient correcteur qui détermine un taux de réduction de la MGS supérieur pour le coton conformément au cadre de juillet 2004 confirmé à Hong Kong de traiter le coton de façon ambitieuse, rapide et spécifique. La formule est la suivante¹⁸ :

$$RC = RG + \frac{(100-RG) \times 100}{3XRG}$$

NB : RC = Réduction pour le coton, RG = Réduction générale dans l'agriculture.

Au cours de toutes les consultations ultérieures, le C4 a demandé à la délégation américaine de faire des contre-propositions, mais sans succès jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, il y a eu peu d'évolution depuis 2006 en ce qui concerne les aspects relatifs au commerce du dossier coton par refus catégorique des autres protagonistes de la question du coton d'entrer véritablement en négociation, et cela malgré le mandat on ne peut plus clair donné à Hong Kong qui érigeait la question en une priorité des négociations commerciales du Cycle de Doha. Pourtant, les mots prononcés en mars 2007 par l'Ambassadeur de la Nouvelle-Zélande, M. Crawford Falconer (à l'époque président du Comité des négociations sur l'agriculture et le Sous-Comité du coton) à l'issue d'une importante Session de haut niveau sur le coton convoquée par le Directeur général devraient donner matière à s'engager : « Je peux dire sans hésitation que le Cycle de Doha n'aboutira pas si nous n'obtenons pas de résultat en ce qui concerne le coton »¹⁹.

Même si quelques avancées ont pu être notées sur l'accès aux marchés et sur la concurrence à l'exportation, le soutien interne est et demeure le levier sur lequel il faut rapidement agir pour donner un signal fort à l'ensemble des pays les moins avancés et africains producteurs de coton.

Aspects relatifs au Développement

Conformément au mandat confié par les Ministres du Commerce à Hong Kong en 2005 réaffirmant le cadre de juillet 2004, le Directeur général de l'OMC a poursuivi son travail de consultation à travers le mécanisme du cadre consultatif du Directeur général de

l'OMC en faveur du coton. Dans ce cadre, il a mis en place un tableau opérationnel évolutif sur l'aide au développement en faveur du coton dont la circulation régulière devait faciliter le suivi des progrès accomplis sur les aspects du dossier coton relatifs au développement. Ce tableau évolutif comprend trois parties : (i) l'aide au développement portant spécifiquement sur le coton ; (ii) l'aide au développement en faveur du coton fournie dans le cadre de l'aide liée à l'agriculture et aux infrastructures ; et (iii) les ressources disponibles pouvant être utilisées pour le secteur du coton si le pays bénéficiaire éligible le souhaite. Aujourd'hui, ce tableau constitue l'instrument sur la base duquel s'engagent la communauté du développement et les bénéficiaires de l'aide au développement en faveur du coton, ainsi que la base sur laquelle est préparé le rapport périodique du Directeur général aux conférences ministérielles. C'est un instrument de transparence, et une référence pour ceux qui doivent rendre des comptes et surveiller la mise en œuvre.²⁰

La communauté du développement a réagi en initiant des projets visant à aborder les priorités du secteur du coton de manière rapide et significative. C'est notamment le cas de programmes tels que le programme de renforcement du secteur coton en Afrique de l'Ouest et du Centre (WACIP) et le partenariat UE-Afrique pour le coton. Tout au long de ces consultations et de ces programmes, des domaines prioritaires nécessaires au développement du secteur du coton ont été identifiés, y compris:²¹

- *Politiques* : soutien pour l'élaboration de stratégies de développement du secteur du coton ; réforme nationale, notamment sectorielle, pour renforcer la concurrence, améliorer l'efficacité et la productivité
- *Infrastructures commerciales*: routes et transport routier, réseau ferroviaire, irrigation, entreposage, et approvisionnement fiable en énergie à moindre coût.
- *Sciences et technologies* : technologies pour les évaluations rapides de la qualité par instruments ; systèmes d'analyse, de classification et d'étiquetage ; construction et modernisation des laboratoires d'analyse ; récolteuses mécanisées
- *Recherche et développement* : soutien aux Instituts nationaux de formation et de recherche sur le coton
- *Renforcement des capacités* : soutien et assistance agricoles spécialisés en ce qui concerne les variétés de graines de coton, l'adaptation, la multiplication et les variétés résistantes à la maladie, la gestion des sols et les programmes d'entomologie, ainsi que les programmes pour la sécurité biologique et la formation ; renforcement des capacités en matière de coton en rapport avec la réforme des associations de producteurs, le soutien aux égreneurs et la formation de négociateurs commerciaux spécialisés dans le coton (l'agriculture).
- *Niveau macroéconomique*: allègement de la dette ; soutien budgétaire macroéconomique

Les pays du C4, de leur côté, ont participé activement à tous ces processus et, conformément au mandat de Hong Kong, ont reflété les priorités du secteur du coton dans leurs documents de stratégie de réduction de la pauvreté. Ils ont introduit plus de concurrence dans le secteur de l'égrenage, ont tenté de renforcer les associations de producteurs et les techniques de commercialisation et ont augmenté la productivité et le rendement. Comme prévu, ils ont aussi rendu compte périodiquement au processus de consultation du Directeur général sur les réformes nationales dans le secteur du coton.

Finalement, il doit être noté ici que la proposition du C4 de juin 2006 dans laquelle ils proposaient une formule pour la réduction du soutien interne comportait également une partie intitulée « Aide au développement », dans laquelle ils adoptaient le principe de la création d'un filet de sauvetage pour les pays moins avancés producteurs de coton. ²²

Le Coton à l'Organe de règlement des différends (ORD)

Il est intéressant de rappeler qu'avant le lancement de l'initiative sectorielle en faveur du coton, le Brésil avait initié en 2002 une plainte contre les Etats-Unis devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Le Bénin et le Tchad se sont ailleurs constitués tierces parties dans cette affaire. Dans cette affaire, le Brésil reprochait aux Etats-Unis de favoriser ses producteurs de coton *upland* en leur garantissant des mesures de soutien interne et des crédits à l'exportation.

En 2009, au terme d'une procédure de plus de sept ans au cours de laquelle les Etats-Unis ont utilisé tous les recours possibles, l'arbitrage de l'ORD a autorisé le Brésil à prendre des mesures de rétorsion contre les Etats-Unis dont les mesures en cause avaient été reconnues incompatibles avec l'Accord sur l'agriculture et l'Accord SMC. Le Brésil était ainsi autorisé à suspendre dans une certaine mesure des concessions ou d'autres obligations au titre des Accords sur le commerce des marchandises, et potentiellement de s'affranchir de certaines obligations au titre de l'Accord sur les ADPIC et/ou de l'AGCS. Après avoir d'abord annoncé son intention d'appliquer de telles mesures de rétorsion, le Brésil a annoncé en avril 2010 qu'il différerait l'application de ces mesures car il menait des discussions avec les États Unis en vue de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante du différend. Sous la menace, les Etats-Unis ont proposé la suppression des crédits de garantie à l'exportation GSM-102. Cela représente une toute première étape vers la mise en conformité de la politique commerciale américaine avec certaines obligations de l'OMC. Un accord bilatéral passé entre les deux protagonistes en 2010 offre également une compensation financière au Brésil à hauteur de 147,3 millions de dollars par an pour fournir une assistance technique et un renforcement des capacités en faveur du secteur du coton.

Cet accord est indirectement bénéfique aux pays africains producteurs de coton. En effet, le Brésil utilise une partie de la compensation financière annuelle fournie par les États-Unis pour accorder une aide aux pays africains producteurs. De plus, cet accord maintient la pression sur les Etats-Unis pour leur mise en conformité avec les règles de l'OMC. Ceux-ci n'ont eu d'autre choix que de traiter de manière systémique au moins une question: leur système de garanties de crédit à l'exportation. Il faut espérer que ce premier pas débouche sur une mise en conformité totale avec les obligations de l'OMC.

D'aucuns seront tentés de se demander pourquoi les africains n'ont pas emprunté la même voie que le Brésil. C'est en effet une option qui fut longuement discutée, au début de l'initiative en 2003, au cours d'une réunion ministérielle du C4 à Ouagadougou (Burkina Faso) mais qui ne fut pas retenue compte tenu du coût généralement élevé des prestations des cabinets d'avocats de qualité. Bien que le Centre Consultatif sur la Législation de l'OMC (ACWL en anglais) puisse aider les PMA dans une telle procédure, cette aide demeure largement insuffisante. De plus, quand bien même les pays africains se seraient engagés avec succès dans une telle procédure, ils n'auraient pas disposé de véritables

mesures de rétorsion pour forcer la puissance américaine à se conformer à la décision de l'ORD. C'est pourquoi le C4 a préféré la voie des négociations à l'OMC qui n'a, malheureusement, pas donné les résultats escomptés jusqu'à présent.

Leçons tirées de l'initiative et conclusion

Depuis 2003, les pays du C4 et d'autres pays en développement n'ont eu de cesse de montrer à la communauté internationale la détresse dans laquelle vivent les producteurs de coton des pays africains. Huit ans plus tard, la faiblesse des avancées obtenues fait que le combat se poursuit en direction des Etats-Unis et de l'Union européenne, avec qui le C4 doit continuer à chercher une issue favorable au développement, y compris à travers des négociations bilatérales.

Avec les Etats-Unis, le tableau est clair. Non seulement ils sont la plus importante source de distorsion en volume du marché du coton, mais de surcroît, et malgré une condamnation à l'OMC dans leur différend avec le Brésil, ils ne montrent aucune véritable volonté d'aligner leurs pratiques de soutien sur celles autorisées par le système commercial multilatéral. En juin 2012, alors que la réforme de la *Farm Bill* était en discussions, une délégation de haut niveau du C4 menée par le Ministre Burkinabé S.E.M. Arthur KAFANDO s'est rendue à Washington dans l'espoir d'influencer les nouveaux programmes relatifs au coton vers une réduction des distorsions provoquées sur le marché mondial. Malgré la situation économique américaine qui pouvait laisser espérer des coupes budgétaires, et malgré la mise en conformité de la *Farm Bill* avec la décision de l'ORD dans le différend avec le Brésil, le C4 est ressorti de ces consultations très préoccupé par rapport à certains mécanismes prévus dans le projet. Notamment, le « *Stacked Income Protection Plan for Producers of Upland Cotton* » (STAX) pourrait créer une situation beaucoup plus distorsive que celle actuelle. Après l'adoption de la réforme par le Sénat en Juin 2012, il est prévu que la Chambre des Représentants se prononce en Avril 2013 sur ce texte.

Selon des études de la Banque mondiale, les subventions accordées aux Etats-Unis réduisent, à elles seules, de plus de 250 millions de dollars le revenu annuel que les agriculteurs de l'Afrique de l'Ouest tirent de l'exportation de coton. Il est même possible que le préjudice subi par les pays africains du fait des subventions agricoles américaines dépasse les avantages que ces pays retirent de l'AGOA, qui accorde un accès préférentiel aux produits africains sur le marché américain.

En ce qui concerne l'Union européenne, il faut reconnaître que des efforts ont été faits notamment au travers de la réforme de 2004, confirmée en 2006 après la demande de mise en conformité requise par la Cour de justice de l'Union européenne. L'Union européenne a ainsi découplé à 65% ses subventions au coton et transféré le reste des subventions ayant un effet de distorsion des échanges de la catégorie orange à la catégorie bleue, considérée comme ayant des effets de distorsion moindres. A l'époque, cet élan positif fut salué par les pays du C4 comme un pas supplémentaire vers un découplage à 100%, ce qu'ils continuent de demander. De plus, les pays africains producteurs de coton considèrent qu'il s'agit là d'une réforme incomplète qui ne remplit pas les obligations de Hong Kong. En effet, les subventions européennes au coton restent les plus élevées au monde par kilogramme et leur taux de découplage (65%) reste substantiellement plus

bas que pour d'autres produits (>90%). Ceci est en contradiction avec l'engagement pris par l'Union européenne à Hong Kong de faire plus dans le coton que dans le reste de l'agriculture en raison de son importance pour le développement des pays pauvres.

La solidarité développée autour de ce dossier a permis au C4 de ne pas baisser les bras et de continuer le combat. Dès 2003, des organisations de la société civile se sont s'emparées du dossier coton, en y voyant un cas d'école idéal pour mettre en relief les incohérences entre politiques commerciales et politiques de coopération au développement de l'Union européenne et des Etats- Unis. Il faut reconnaître que, pour plusieurs d'entre elles, ce dossier est un support de communication idéal pour questionner la légitimité des instances internationales en charge de la régulation du commerce et du développement économique dans le monde.

En conclusion, si la question des subventions au coton occupe aujourd'hui une place spécifique dans l'agenda de l'OMC, elle le doit à une combinaison de facteurs qui ont permis d'en faire un exemple emblématique des enjeux au cœur du Cycle de négociations de Doha. Le cas du coton démontre que certains programmes de soutien à l'agriculture au Nord ont un impact négatif important sur le commerce des produits agricoles au dépend des producteurs des pays en développement du Sud.

Le Benin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad font preuve d'une constance exemplaire depuis le lancement de l'initiative sectorielle en faveur du coton et, avec le soutien de l'ensemble des pays africains et ACP, sont décidés à ne pas abandonner le combat. Il sera important de maintenir les bonnes relations qui existent au sein des groupes qui soutiennent cette initiative car c'est par la force du nombre qu'une issue positive pourra voir le jour. Pour ces pays, ce qui se joue à l'OMC n'est ni plus ni moins que la crédibilité du système commercial multilatéral auquel nous devrions être tous attachés. Les cotonculteurs africains ne demandent pas un traitement de faveur, ni un traitement spécial et différencié, mais simplement l'application des règles et principes que les membres de l'OMC se sont eux-mêmes fixés.

Notes finales

- 1 « Le cas du coton brésilien à l'OMC : entre la négociation et le contentieux » Ray A. Goldberg, Robert Lawrence and J. Katherine Milligan, 2005
- 2 ITC Trade Map. Consulté le 14 avril 2011
- 3 World Development Indicators , Banque mondiale, consulté le 14 avril 2011
- 4 «Coton : le roman noir de l'or blanc», Fair Trade Foundation, janvier 2011
- 5 « Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton », OMC, commission agriculture, proposition commune du Bénin, du Burkina Faso, du Tchad et du Mali, TN/AG/GEN/4
- 6 «Coton : le roman noir de l'or blanc», Fair Trade Foundation, janvier 2011
- 7 Ibid.
- 8 Appel commun des producteurs de coton de l'Afrique de l'Ouest. Novembre 2001. URL: <http://www.abcburkina.net/content/view/418/44/lang.fr/>
- 9 « Réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton », OMC, commission agriculture, proposition commune du Bénin, du Burkina Faso, du Tchad et du Mali, TN/AG/GEN/4
- 10 Eléments d'une plateforme du G-90 sur le programme de Doha, juillet 2004. URL : <http://www.gov.mu/portal/sites/ncb/acp/french/doc4.htm>
- 11 Le traitement de l'Initiative sectorielle sur le coton dans la version de développement de DOHA Round de l'OMC Status Report, OMC, 12 septembre 2006
- 12 Examen de deux propositions sur le coton pour la Conférence de Hong Kong, OMC, novembre 2005. URL : http://www.wto.org/french/news_f/news05_f/cotton_18nov05_f.htm
- 13 ibid
- 14 Le traitement de l'Initiative sectorielle sur le coton dans la version de développement de DOHA Round de l'OMC Status Report, OMC, 12 septembre 2006.
Voir aussi « la décision adoptée par le conseil général le 1er aout 2004 » WT/L/579 ; paragraphe 1.b.Cotton, OMC, aout 2004
- 15 Résumé des réunions du 14 décembre 2005. Deuxième journée: la convergence a été hors de portée en cette première journée complète de consultations; la question du coton a aussi été examinée, OMC, décembre 2005. URL : http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/min05_14dec_f.htm
- 16 Déclaration ministérielle pour le programme de travail de Doha, DEC WT/MIN (05): paragraphe 12, décembre 2005
- 17 Le traitement de l'Initiative sectorielle sur le coton dans la version de développement de DOHA Round de l'OMC Status Report, OMC, 12 septembre 2006.
- 18 Supra, page 12
- 19 « La réunion met en évidence la nécessité de résultats dans les négociations sur le coton et d'une plus grande cohérence dans l'aide fournie », OMC, mars 2007. URL: http://www.wto.org/french/news_f/news07_f/cotton_16march07_f.htm
- 20 Ibid.
- 21 Ibid.
- 22 Mécanisme du cadre consultatif sur le coton, programme de développement de Doha, OMC, TN/AG/GEN/22 – TN/AGSCC/GEN/6, mars 2007, Genève.

Coalitions de pays en développement

Le G-20 : Substance, solidarité et leadership

Ujal Singh Bhatia

Ancien Ambassadeur de l'Inde à l'OMC

Introduction

Alors que le Cycle de Doha entre dans sa dixième année de négociations, plusieurs analystes ont exprimé des doutes quant à sa réussite, et par extension, sur l'avenir même de l'OMC. Au cœur de l'impasse actuelle des négociations se trouve l'évolution de l'économie politique de l'OMC depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay. Dans les cycles précédents, sous les auspices du GATT, les pays développés avaient le rôle principal dans l'élaboration de l'ordre du jour ainsi que dans la détermination des résultats finaux. Les pays en développement, quant à eux, étaient actifs à des degrés différents, mais n'étaient pas toujours suffisamment bien organisés pour refléter leurs intérêts et leurs préoccupations sur des questions-clés pour les résultats des négociations. Cependant, le Cycle de Doha a été le théâtre d'un engagement sans précédent de la part des pays en développement, tant individuellement qu'à travers leurs nombreuses coalitions. Cet engagement a commencé même avant le lancement du Cycle de Doha en 2001, et c'est dans le but de tenir compte des préoccupations des pays en développement que le cycle de Doha a été baptisé « Cycle du Développement », avec son mandat, le Programme de Doha pour le développement (PDD).

La participation des pays en développement dans les négociations du Cycle de Doha a été soutenue par des coalitions fortes, qui ne sont pas seulement restées vigilantes pour défendre leurs intérêts dans les divers domaines du mandat en faisant des interventions conjointes déterminées, mais ont aussi façonné les résultats en soumettant des propositions bien préparées.

L'engagement actif des coalitions des pays en développement dans les négociations a transformé le processus de délibération de l'OMC et a considérablement accru la crédibilité des négociations. Cependant, le changement dans la dynamique des négociations a aussi eu pour conséquence qu'aucun pays individuel ou groupe de pays n'est plus en

mesure de peser lourd sur le résultat des négociations. La tâche qui consiste à amener les principales préoccupations de tous les acteurs à être représentées dans les résultats est difficile et requiert des efforts de longue haleine. D'une certaine manière, cela souligne le dilemme principal de l'OMC à l'heure actuelle : les changements rapides touchant le système commercial mondial requièrent des réponses rapides et agiles de la part de l'OMC en termes d'élaboration de règles. Toutefois, l'ensemble de ses membres étant devenus plus impliqués dans le processus de délibération, il devient de plus en plus difficile pour l'OMC de réussir à parvenir rapidement à engranger des résultats.

Plusieurs coalitions de pays en développement ont joué un rôle déterminant au cours des négociations du Cycle de Doha. Alors que ces coalitions sont actives dans tous les domaines du mandat, c'est dans les négociations agricoles qu'elles ont été le plus actives pour des raisons qui ne sont pas étonnantes. Dans la plupart des pays en développement l'agriculture est la source de survie et de support pour la majorité de la population. Dans de nombreux pays en développement, c'est l'agriculture qui est à l'origine de la majeure partie des revenus d'exportation. La bonne marche de ce secteur est liée de près aux questions du développement, de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire.

Le mandat de Doha précise que « L'objectif à long terme mentionné dans l'Accord, qui est d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection afin de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir. »¹ Alors que tous les membres se sont engagés à parvenir à des progrès sur cette question, pour la plupart des pays en développement, étant donné leur degré de dépendance sur le secteur agricole, il est essentiel que cet objectif se traduise par des résultats négociés.

Les coalitions de pays en développement actives dans les négociations sur l'agriculture incluent le Groupe Africain, les ACP, le C-4, le Groupe des PMA, le G-33, les PEV, le Groupe des Membres ayant accédé récemment (MAR) et les Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA). Chacune de ces coalitions a joué un rôle important au nom de ses membres en faisant pression pour la défense de leurs intérêts dans les résultats acquis à ce jour. Cependant, aucune coalition n'a recueilli autant d'attention que le G-20. Lorsque le Groupe a été créé en 2003, rares étaient ceux qui ont prévu le rôle décisif qu'il devait jouer dans le Cycle de Doha. Nombreux étaient ceux qui prédisaient un éclatement rapide du G-20, en raison des contradictions internes supposées du Groupe. Pourtant, le G-20 a réussi à maintenir un degré élevé de cohésion grâce à sa recherche continue de consensus, en faisant preuve de dextérité et de maturité pour gérer les intérêts divers et parfois contradictoires de ses membres. Ce sont ces qualités qui sont à l'origine de la longévité et du succès continu du G-20.

Le présent chapitre met en relief le contexte historique qui a prévalu à la création du G-20, examine les raisons de sa contribution importante dans les négociations et le rôle qu'il a joué jusqu'à présent en favorisant l'adoption de résultats favorables au développement dans les négociations agricoles. Ce chapitre analyse également le rôle joué par le G-20 dans la promotion de la solidarité entre les pays en développement au

cours des négociations et conclut par des réflexions sur le rôle possible du Groupe à l'avenir. Sur les six sections de ce chapitre, la première examine le contexte historique et offre un bref rappel de l'évolution de l'agriculture dans les négociations du GATT jusqu'au Cycle d'Uruguay. La section II examine la phase initiale des négociations agricoles du Cycle de Doha et passe en revue les éléments qui ont prévalu à la création du G-20 en 2003. La Section III examine en détail la formation du Groupe lors de sa première soumission en août 2003, les propositions faites et leur effet immédiat sur les négociations, surtout en ce qui concerne la Conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003. La Section IV évalue l'impact des propositions subséquentes du G-20 sur les résultats obtenus à ce jour et qui sont inclus dans le Projet de texte sur les modalités de décembre 2008. La Section V offre une évaluation globale du rôle joué par le Groupe dans les négociations du Cycle de Doha jusqu'à présent, y compris sa contribution en faveur de la solidarité entre pays en développement. Enfin, la Section VI conclut entre autres sur les perspectives du G-20 pour l'avenir.

Le contexte historique : l'Agriculture dans le GATT jusqu'au Cycle d'Uruguay

Avant le Cycle d'Uruguay, les négociations du GATT avaient vaguement effleuré le domaine de l'agriculture. Il y avait de bonnes raisons pour cela. Etant donné l'équilibre des forces dans le GATT à l'époque, chacun des grands acteurs avaient intérêt à garder l'agriculture loin de l'enceinte des négociations. Aux Etats-Unis, les subventions agricoles avaient cours depuis l'époque du New Deal en 1933, lors de l'adoption de l'Agricultural Adjustment Act. La loi donnait un rôle important à l'administration fédérale dans la planification et la gestion du secteur agricole aux Etats-Unis, ce qui est encore le cas aujourd'hui. En Europe, la mise en place de la Politique Agricole Commune (PAC) était une partie intégrante de la création du Marché Commun en 1956. La PAC permettait aux pays membres de la CE de se concentrer sur l'intégration de leurs économies afin de pouvoir être compétitifs sur le plan mondial, tout en garantissant une protection pour les secteurs sensibles de l'agriculture. Au Japon, enfin, les sensibilités économiques entourant l'agriculture ont joué un rôle essentiel dans l'approche du gouvernement sur ce secteur. En dépit de ses succès extraordinaires dans la modernisation de l'économie nipponne, le pays du Soleil Levant a toujours considéré que la protection de son agriculture faisait partie intégrante de sa culture.

Alors que les Etats-Unis subventionnaient massivement leur agriculture, ils poussaient de manière agressive à l'ouverture des marchés des autres pays membres en faveur de leurs exportations agricoles. Cela mena à de fréquents heurts avec l'UE et au dépôt de nombreuses plaintes auprès du système de règlement des différends du GATT, surtout au sujet des subventions intérieures et à l'exportation résultant de la PAC européenne. En fait, 60% de tous les dépôts de plaintes auprès du GATT entre 1980 et 1990 concernaient l'agriculture.² Ce n'est que lorsque les Etats-Unis et l'Union européenne ont considéré que leurs frictions fréquentes dans le domaine agricole pourraient être mieux résolues dans le cadre intégral du GATT que cela a joué de manière importante en faveur de l'inclusion de l'agriculture dans le mandat du Cycle d'Uruguay. Un autre facteur important qui a joué dans ce sens est la pression des pays exportateurs de produits agricoles (tant développés qu'en développement) qui avaient intérêt à promouvoir des marchés agricoles

performants et qui désiraient inclure l'agriculture dans l'ordre du jour des négociations. Ces pays sont à l'origine de la formation du Groupe de Cairns.

Le niveau élevé de protection dont jouissait l'agriculture dans les pays développés a eu de sérieuses répercussions sur les agriculteurs et les consommateurs dans le monde entier. Selon l'OCDE, entre 1986 et 1988, le soutien agricole interne des pays-membres de cette organisation, représentait 60% environ de la valeur de leur production agricole. Les distorsions causées par les niveaux élevés de soutien des prix intérieurs et de protection à la frontière entraînèrent une augmentation des excédents agricoles, qui devaient ensuite être déversés sur les marchés mondiaux en ayant recours à des subventions à l'exportation.³ L'affaiblissement des signaux du marché provoqua une volatilité des prix et le niveau élevé des subventions à l'exportation provoqua un effondrement des prix mondiaux, ce qui revenait à lever une taxe implicite sur les agriculteurs des pays non subventionnés.

Comme cela était prévisible, ce sont les Etats-Unis et l'UE qui ont joué les rôles principaux dans les négociations sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay. Alors que les Etats-Unis cherchaient à ouvrir les marchés agricoles et à réduire la protection accordée par la PAC, l'UE avait une politique plus défensive et recherchait un accord avec les Etats-Unis pour pouvoir conserver la PAC au sein des accords du GATT. Le Groupe de Cairns a joué un rôle, bien que mineur, en préconisant la libéralisation du secteur agricole. Les pays en développement dans l'ensemble, n'ont pas joué de rôle important. C'est en définitive l'Accord de Blair House entre les Etats-Unis et l'UE qui a permis la conclusion des négociations sur l'agriculture en 1992, et cela en dit long.

L'Accord sur l'Agriculture qui en est résulté pour le Cycle d'Uruguay n'a marqué qu'un succès limité en intégrant le secteur au sein des disciplines du GATT, mais il laissa beaucoup à désirer. Toutefois, la tarification des obstacles non tarifaires, l'extension du concept de consolidations tarifaires au soutien interne et aux subventions à l'exportation, ainsi que la reconnaissance du fait que les politiques agricoles nationales entraînent des distorsions et sont donc des questions valables pour les négociations multilatérales, furent des avancées positives. Les résultats du Cycle en matière de réduction des niveaux de soutien existants furent beaucoup moins impressionnants. Le fait que les pays membres se sont rendus compte que l'Accord sur l'agriculture avait surtout réussi à créer un cadre multilatéral pour des réformes, plutôt que d'aboutir à des résultats tangibles de libéralisation, est ce qui a conduit les membres à convenir de la poursuite des négociations dans un délai de cinq ans en adoptant la dite clause de continuation à l'Article 20 de l'Accord sur l'Agriculture, ce qui a mené à la reprise des négociations sur l'agriculture dès le début de l'an 2000. Cependant, lorsqu'il devint clair que les négociations isolées en matière d'agriculture risquaient de ne pas aboutir à la libéralisation et aux réformes attendues sans engager des compensations dans d'autres secteurs, la logique du lancement d'un nouveau Cycle s'est mise en marche. Lors du lancement du Cycle de Doha, les négociations agricoles qui se tenaient conformément à l'Article 20 de l'Accord sur l'agriculture, ont pris leur place dans le mandat du nouveau Cycle de négociations, à côté des autres questions.

La phase initiale du Cycle de Doha

C'est ainsi que fut lancé le Cycle de Doha. Cependant, le contexte était clairement différent : le nouveau Cycle devait être le Cycle du développement et l'ordre du jour des négociations prit le nom de Programme de Doha pour le développement (PDD). La Déclaration ministérielle de Doha reconnut que la majorité des membres de l'OMC sont des pays en développement et que « Le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté. »⁴ Alors que la préoccupation majeure dans les négociations sur l'agriculture était encore « d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection afin de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir, »⁵ les préoccupations des pays en développement ont fait l'objet d'une plus grande attention que par le passé.

Le début des négociations sur l'agriculture du Cycle de Doha en 2002 fit l'objet d'une polarisation des positions entre les membres en fonction des trois piliers que sont l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Les pays développés comme l'Union européenne, le Japon, la Norvège et la Suisse, qui avaient des intérêts défensifs dans les trois piliers, ont mis l'accent sur la multifonctionnalité de l'agriculture et ont défendu un processus graduel de réformes. Les membres fortement intéressés par la libéralisation se sont regroupés sous la bannière du Groupe de Cairns.⁶ Même si les Etats-Unis sont à l'origine de nombreuses subventions, ils ont soutenu le Groupe de Cairns pour la plupart de leurs propositions. La position des pays en développement ayant des intérêts défensifs dans l'agriculture était plus nuancée. Dans ces pays, la grande majorité de la population dépend de l'agriculture pour sa survie, et le secteur est caractérisé par les questions liées à la pauvreté et à la sécurité alimentaire. Alors que ce groupe de pays était partisan d'une réduction effective des distorsions dans les pays développés, ils hésitaient à accepter des résultats ambitieux en termes de réduction de la protection dans les pays en développement. Les escarmouches initiales n'ont pas donné de résultats parce que le contentieux entre les Etats-Unis et l'UE est resté le même qu'avant le Cycle de Doha : les Etats-Unis demandaient une formule Suisse de réduction tarifaire fortement harmonisée, alors que l'UE, empêtrée dans ses problèmes fondamentaux d'accès aux marchés, proposait une approche beaucoup plus nuancée, sur le modèle du Cycle d'Uruguay, préconisant une réduction tarifaire moyenne avec des réductions minimales pour chaque ligne. Sur le soutien interne aussi, les Etats-Unis étaient partisans d'une approche harmonisée des réductions, alors que l'Union européenne, avec ses niveaux élevés de soutien, préconisait des réductions en ligne droite. Sur les subventions à l'exportation, les Etats-Unis étaient favorables à leur élimination, alors que l'UE, principal utilisateur de ces subventions, était opposée à cette demande, tout en se montrant favorable à leur réduction.⁷

Le projet de texte sur les modalités, présenté le 17 février 2003 par l'Ambassadeur Stuart Harbinson, président du Groupe de négociation sur l'agriculture, n'a pas réussi à réconcilier les différences entre l'Union européenne et les Etats-Unis. L'UE et quelques autres pays développés ont critiqué le texte du président, accusé d'être trop ambitieux, alors que les Etats-Unis l'ont trouvé trop timoré dans son approche envers l'accès aux

marchés. L'impasse des négociations sur l'agriculture menaçait de faire dérailler la Conférence ministérielle de Cancun, qui devait se tenir au Mexique en septembre 2003. C'est dans ce contexte que les Etats-Unis et l'UE ont soumis une proposition conjointe le 1^{er} août 2003, sous la forme d'un document officiel, de distribution restreinte.⁸ La proposition était présentée sous la forme d'un cadre de mesures destiné à résoudre les questions clés pour lesquelles les Etats-Unis et l'UE étaient divisés, mais ne concernait pas les questions importantes aux yeux des pays en développement, comme le traitement spécial qui devrait leur être accordé pour répondre à leurs besoins de développement. De nombreux pays en développement ont rapidement conclu que les Etats-Unis et l'UE cherchaient avec cette proposition à régler leurs différends, tout en réduisant le niveau général d'ambition des négociations et en accordant peu d'attention aux préoccupations des pays en développement. En outre, la proposition semblait viser l'accès aux marchés des pays en développement, pour des produits qui continueraient à être subventionnés aux Etats-Unis et en Europe. Ce fut le déclic qui entraîna la formation du G-20.

La formation du G-20 et son effet immédiat

La période précédant la Conférence ministérielle de Cancun, convoquée pour le 10-14 septembre 2003, a été caractérisée par une activité fébrile entre les pays en développement, avec la formation de nouvelles coalitions sur des questions spécifiques. Parmi ces coalitions on compte, le Core Group sur les questions de Singapour, le C-4, le Groupe sur les produits stratégiques et le Mécanisme de sauvegarde spécial (devenu le G-33 par la suite) et le G-20.⁹ Le point commun entre tous ces groupes était que les pays en développement avaient compris que pour transformer la promesse de développement du Cycle en une vraie négociation, il fallait qu'ils unissent leurs efforts et agissent de manière concertée. Cela représentait un énorme changement depuis le Cycle d'Uruguay, une époque où les pays en développement jouaient un rôle beaucoup plus modeste dans les négociations, et c'était la preuve qu'ils étaient maintenant en train de prendre leur pleine dimension à l'OMC. Le contraste entre l'époque où l'accord de Blair House entre les Etats-Unis et l'UE avait scellé le Cycle d'Uruguay et le rejet d'une tentative similaire dans le Cycle de Doha était saisissant, démontrant l'ampleur spectaculaire du changement de la composition des forces en présence à l'OMC, en l'espace de quelques années à peine.

La proposition conjointe de l'UE et des Etats-Unis créa la désillusion générale auprès de nombreux pays en développement. Parmi ceux-ci se trouvaient les pays en développement exportateurs qui avaient espéré que les Etats-Unis auraient fait un effort pour défendre les positions du Groupe de Cairns, alors que les pays en développement qui avaient des intérêts défensifs avaient escompté que l'UE aurait défendu leurs intérêts.¹⁰ En fin de compte, tous deux durent reconnaître que les Etats-Unis comme l'UE ne cherchaient qu'à consolider leurs politiques agricoles dans le résultat du Cycle de Doha tout en recherchant à accroître leur accès aux marchés des pays en développement. L'accord convenait aux intérêts offensifs et défensifs des Etats-Unis et de l'UE au détriment des intérêts des pays en développement, y compris les producteurs agricoles compétitifs et ceux qui se préoccupaient de la survie des petits agriculteurs. Leur mépris total pour les positions de négociation de tous les groupes de pays en développement et la poursuite

invétérée de leurs propres intérêts ont convaincu les pays en développement de la nécessité de se soutenir mutuellement. C'est dans cet esprit que le Brésil et l'Inde ont répondu à la proposition des Etats-Unis et de l'UE par une contre-proposition et ont invité d'autres pays en développement à les rejoindre. Ainsi, la proposition fut soutenue par 22 délégations.¹¹ Le document fut d'abord distribué en tant que JOB (03)/162 le 20 août 2003. Il fut ensuite rebaptisé WT/MIN(03)/W/6 du 4 septembre 2003.

Le document du G-20 adopte le concept de l'harmonisation des niveaux de soutien dans le secteur agricole en recherchant des coupes plus importantes des niveaux de soutien. Cependant, une innovation importante fut sa requête pour des coupes spécifiques par produits, visant à éviter que les mesures de soutien ne passent d'un produit à l'autre. Le document a rejeté les modifications concernant la Catégorie bleue proposées par le document conjoint UE-Etats-Unis, une proposition dont ils ont préconisé l'abolition. Le G-20 a également préconisé l'adoption de disciplines plus strictes pour les paiements de Catégorie verte, comprenant l'adoption d'un plafond. Au sujet du TSD pour les pays en développement, le document suggérait de renforcer les dispositions de l'Article 6.2 et de fixer des niveaux de soutien *de minimis* dans les pays en développement.

Sur l'accès aux marchés, le G-20 demandait des modifications fondamentales par rapport à l'approche suggérée par l'UE et les Etats-Unis sur les réductions tarifaires. Le document dénonçait l'approche mixte aux réductions tarifaires préconisée par l'UE et les Etats-Unis, décrite comme fondamentalement erronée. Il proposait des réductions égales en ligne droite pour toutes les lignes tarifaires des pays développés, en même temps que l'application du concept de réductions moyennes totales pour toutes les lignes. Il proposait également d'accroître les contingents tarifaires, de réduire les droits appliqués aux contingents et d'appliquer un traitement approprié pour la progressivité des droits. Enfin, il préconisait l'abandon des sauvegardes spéciales pour l'agriculture (SGS) pour les pays développés. Ces questions n'étaient pas incluses dans la proposition conjointe UE-Etats-Unis. Le document demandait aux pays développés d'offrir un accès en franchise de droits pour tous les produits tropicaux et pour quelques autres produits d'intérêt pour les pays en développement. Il soulignait également le problème de l'érosion tarifaire et proposait qu'une solution adéquate y soit trouvée. Etant donné les différents niveaux de développement des pays en développement, le document du G-20 proposait de leur appliquer une approche différente de réductions tarifaires. Il s'agissait de leur appliquer une approche similaire à celle appliquée dans le Cycle d'Uruguay, avec des réductions moyennes et une réduction minimum pour chaque ligne tarifaire. Le document envisageait aussi la nécessité de traiter certains produits comme produits spéciaux dans des conditions qui restaient à déterminer. De tels produits mériteraient de se voir appliquer un traitement plus favorable en termes d'engagements de réductions. Il proposait aussi d'utiliser un Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) pour les pays en développement et mettait en exergue les préoccupations spécifiques des MAR et des PMA et demandait à ce qu'il y soit répondu effectivement.

Sur la concurrence à l'exportation, le document du G-20 préconisait d'éliminer complètement ce type de subventions dans le délai d'application de l'accord. Toutefois, il reconnaissait que certains produits pourraient nécessiter des délais plus longs. En ce qui concerne les « crédits à l'exportation et les programmes d'assurances bénéficiant

d'un soutien officiel, »¹² le document demandait que des disciplines soient mises en place au moyen d'une approche fondée sur des règles, sans préjudice des disciplines existantes. Pour les pays en développement, il proposait de poursuivre le TSD qui avait été convenu à l'Article 9.1(d) et (e) de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, qui permet aux pays en développement d'octroyer un soutien pour les coûts du marketing et de transport des exportations.

Comme on a pu le constater avec le déroulement de la Conférence ministérielle de Cancun, la proposition du G-20 fut un choc pour plusieurs raisons. C'était sans doute la première fois que quelques pays en développement s'étaient entendus pour offrir leurs vues sur les éléments d'un résultat intégré en faveur du développement dans le domaine crucial des négociations sur l'agriculture. La proposition était remarquable en ce sens qu'elle ne cherchait pas à faire avancer les intérêts d'un seul groupe de pays en développement, mais représentait les intérêts de toute la gamme des pays en développement. Elle reconnaissait à juste titre le nœud des distorsions du commerce agricole mondial des pays développés et mettait en avant des propositions techniques détaillées pour faire avancer les réformes à long terme requises par le mandat. Dans le même temps, elle reconnaissait qu'un résultat équilibré devait couvrir les besoins de développement des pays en développement. Plus précisément, la survie et la sécurité alimentaire de centaines de millions d'agriculteurs pauvres dans les pays en développement devaient être prises en compte. En termes de stratégie, on peut dire que c'était la première fois que l'hégémonie de l'UE et des Etats-Unis dans l'établissement de l'ordre du jour des négociations et de décider de leurs résultats avait été mis en brèche d'une manière aussi claire. Avec la montée en puissance du G-20, le Groupe de Cairns a subi une sérieuse perte d'influence dans les négociations.

La réaction à l'émergence du G-20 fut prompte et pas vraiment accueillante. Le G-20 devint le principal porte-parole des pays en développement à la Conférence ministérielle de Cancun, les réunions sur l'agriculture étant organisées entre le G-20 et l'UE plus les Etats-Unis. Cependant, il n'y eut pas de vraies négociations et l'impasse qui s'en suivit sur l'agriculture fut une des principales raisons de l'échec de la conférence. Les Etats-Unis en particulier réagirent de manière assez agressive, et Robert Zoellick, le Représentant au commerce des Etats-Unis, exerça une pression extrême sur plusieurs membres du G-20, en particulier sur les plus petits pays d'Amérique centrale et du Sud pour qu'ils se dissocient du Groupe. En conséquence, la Colombie, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala et le Pérou se retirèrent du G-20. Deux principales raisons expliquaient l'attitude des Etats-Unis. Premièrement, l'opposition du G-20 à la proposition conjointe de l'UE et des Etats-Unis rendaient caduque leur proposition en tant que base des négociations. Il faut rappeler que l'Accord de Blair House entre les deux avait servi de base pour les négociations agricoles du Cycle d'Uruguay. Deuxièmement, les grands exportateurs agricoles comme l'Argentine et le Brésil ayant rejoint le G-20, il devenait d'autant plus difficile pour les Etats-Unis de forcer l'ouverture des marchés des pays émergents comme la Chine et l'Inde, ce qui était un de leurs objectifs majeurs dans les négociations sur l'agriculture.

Comment faire la différence

Les nombreuses soumissions du G-20 ont centré leurs efforts sur l'avancement du processus de réformes dans les trois piliers des négociations sur l'agriculture, pour rappel, le soutien interne, l'accès aux marchés et la concurrence à l'exportation. Ces propositions ont eu un effet important sur les négociations et ont conduit à des résultats qui représentent (peu ou prou) les vues et les préoccupations non seulement des membres du G-20, mais aussi de l'ensemble des pays en développement. Cette Section passe donc en revue la position du G-20 sur de nombreuses questions concernant les trois piliers et analyse dans quelle mesure ces propositions se retrouvent dans les résultats actuels, tels qu'elles sont reflétées dans le Projet de texte révisé sur les modalités préparé par l'Ambassadeur Crawford Falconer, qui présidait à l'époque la Session extraordinaire du Comité sur l'agriculture, Projet de texte qui fut rendu public le 6 décembre 2008 (cité ci-après sous le nom de Texte du président).¹³

Au sujet du pilier concernant le soutien interne, le G-20 a préconisé des réductions substantielles des subventions qui faussent les échanges par l'application de réductions effectives des mesures de Soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE), des réductions des Mesures globales de soutien (MGS) consolidées finales, des réductions des niveaux *de minimis*, l'introduction de MGS plafonnées par produits spécifiques, le plafonnement du soutien de Catégorie Bleue et l'introduction de disciplines pour les critères de Catégorie Verte. Les propositions du Groupe ne se sont pas limitées à viser des engagements contraignants de la part des principaux auteurs de subventions pour qu'ils réduisent leurs niveaux de soutien horizontal effectif, mais aussi pour qu'ils mettent en place des disciplines visant à éviter que les mesures de soutien ne varient d'une catégorie à une autre ou d'un produit à un autre.

Dans sa soumission du 19 décembre 2007¹⁴, le G-20 a proposé une formule étagée pour effectuer des réductions au niveau des SGEDE fondée sur le principe selon lequel les pays appliquant les niveaux de soutien les plus élevés procèderaient aux réductions les plus fortes. Alors que la formule d'abaissements étagés des subventions proposée par le G-20 est globalement reflétée dans le Texte du président, les réductions proposées dans ce texte sont encore loin de correspondre à ce qui est requis dans le mandat, qui vise des réductions effectives des mesures de soutien, étant donné que dans la plupart des cas, celles proposées dans le texte du président ne nécessitent pas de réductions par rapport aux niveaux actuels.

De même, les propositions du G-20 concernant les MGS, qui incluent une formule de réductions étagées, des efforts supplémentaires pour les pays développés ayant des MGS relativement plus élevées, le lissage des engagements de réduction de soutien de la part des membres développés, le TSD en faveur des pays en développement, ainsi que les flexibilités pour les MAR, sont reflétés dans le texte du président. Sur la question des plafonds spécifiques par produits pour les MGS, le Groupe avait demandé une définition en termes monétaires avec l'inclusion des détails des plafonds dans le schéma. Ils réclamaient que les plafonds soient introduits dès le premier jour de la période de mise en œuvre en même temps qu'une introduction par phases de ces plafonds lorsque les dépenses étaient supérieures aux plafonds. Le Texte du président tient compte de la

position du G-20. Toutefois, il prévoit une dérogation spéciale pour les Etats-Unis en ce qui concerne la période de base pour déterminer les plafonds spécifiques par produits.

Pour ce qui est des subventions de Catégorie bleue, la position du G-20 était que tout changement « devrait dépendre d'un accord sur des critères supplémentaires permettant de les rendre moins susceptibles de constituer une distorsion des échanges qu'à l'heure actuelle. » En ce qui concerne les critères additionnels à mettre en place, le G-20 a introduit le concept de plafonds spécifiques par produits pour la Catégorie bleue (Job (07)/218) et proposé des directives pour calculer les plafonds par produits spécifiques. Le texte du président reflète ces propositions. Comme proposé par le G-20, un plafond général de 2,5% de la valeur de la production agricole a été accepté pour les mesures de soutien de Catégorie bleue.

En ce qui concerne les mesures de Catégorie verte, le G-20 a proposé une restructuration permettant de s'assurer que les programmes de Catégorie verte soient non seulement exempts d'effets de distorsion des échanges, mais prennent aussi en compte les préoccupations légitimes des pays en développement. Le Groupe a également proposé d'adopter un mécanisme de suivi afin de réduire au minimum l'utilisation inappropriée de la Catégorie verte par « l'échange de catégories ». Un objectif principal de la proposition du G-20 concernant la Catégorie verte était de répondre aux besoins des pays en développement de faire des interventions appropriées sur la réduction de la pauvreté et le développement rural.

A ce propos le Texte du président proposait des modifications de la Catégorie verte pour y inclure des programmes des pays en développement conformément aux suggestions du G-20. Il s'agissait en particulier d'y inclure :

- Des programmes généraux de services généralement utilisés par les pays en développement pour promouvoir le développement rural et accroître les revenus de la ferme ;
- L'achat de réserves alimentaires en faveur des producteurs à faibles revenus ou ressources limitées non inclus dans les Mesures globales de soutien (MGS) ; et
- L'achat de produits alimentaires à prix subventionnés lorsque fournis par des producteurs disposant de bas revenus ou pauvres en ressources afin de lutter contre la famine et la pauvreté rurale, qui devraient être considérés comme compatibles avec les principes de la Catégorie verte.

Il n'en reste pas moins que les demandes du G-20 concernant les normes d'éligibilité du soutien direct aux producteurs et du soutien découplé de leurs revenus, n'ont été acceptés que du bout des lèvres. Le texte du président dans sa formulation actuelle comporte de sérieuses limitations à l'introduction de subventions ayant des effets de distorsion des échanges dans la Catégorie verte.

Le G-20 recherchait des améliorations substantielles au pilier de l'accès aux marchés pour tous les produits. Un résultat tangible important sur ce pilier est vital pour de nombreux membres du G-20 si Doha doit remplir son mandat de Cycle du développement.

Le Groupe a donc soumis de nombreuses propositions sur l'accès aux marchés et n'a cessé de souligner que le degré d'ambition dans ce secteur devrait correspondre à celui accordé aux négociations sur l'AMNA. Les propositions du G-20 comportent des suggestions spécifiques portant sur les réductions tarifaires étagées, des réductions plus importantes pour les tarifs les plus élevés, et une formule additionnelle pour traiter de la progressivité des droits, le plafonnement des droits, les produits sensibles (sélection et traitement), l'expansion et l'administration des contingents tarifaires, le droit inclus dans le contingent tarifaire, l'élimination du SGS, des réductions tarifaires accrues pour le coton avec une application accélérée des réductions de droits, et la simplification tarifaire menant à la consolidation de toutes les lignes tarifaires en termes *ad valorem* simples, etc. Le G-20 a proposé d'introduire des flexibilités appropriées pour les pays en développement compte-tenu de leurs nécessités de développement, y compris une dérogation spéciale en faveur des PMA, et a fait pression pour la mise en œuvre du mandat concernant les produits tropicaux et les préférences.

Au sujet des réductions tarifaires, le G-20 a proposé qu'étant donné les différentes structures tarifaires entre pays développés et en développement, les résultats les plus équilibrés seraient obtenus par des réductions de droits étagés par paliers ou fourchettes tarifaires, avec des fourchettes et des niveaux de réductions différents pour chacun des deux groupes. La proposition initiale de cinq fourchettes pour les pays développés et quatre pour les pays en développement fut ensuite modifiée à quatre pour les deux groupes de pays. À l'intérieur de chaque fourchette les réductions devaient être linéaires, les réductions exigées des pays en développement devant être inférieures aux deux tiers de celles exigées des pays développés. Les réductions tarifaires devraient être d'au moins 54% pour les pays développés et de 36% tout au plus pour les pays en développement. Ces principes ont été inclus dans le Texte du président.

Sur les produits sensibles, le G-20 a enregistré des résultats plus mitigés. Le groupe avait défendu l'idée de limiter les produits sensibles à 1% pour les pays développés et d'accorder un demi-point de pourcentage de plus aux pays en développement. Le G-20 avait aussi proposé que la déviation maximale de la formule de réductions étagées pour les droits consolidés définitifs appliqués aux produits désignés comme produits sensibles ne dépasse pas 30%. Toutefois, plusieurs pays développés ayant fortement requis que les produits sensibles soient traités de manière plus libérale en autorisant une déviation plus élevée, le Texte du président a retenu un niveau maximal de 4% de lignes tarifaires en tant que produits sensibles pour les pays développés et jusqu'à un tiers de plus pour les pays en développement. Des déviations d'un tiers, une moitié et deux tiers de la formule étagée de réductions tarifaires seraient autorisées pour les produits sensibles. Des pays développés comme le Canada et le Japon continuent de demander des déviations plus élevées pour les produits sensibles et les résultats des négociations à ce sujet seront probablement très éloignés des ambitions du G-20.

En ce qui concerne l'expansion des contingents tarifaires, le G-20 avait proposé un niveau d'accès d'au moins 6% de la consommation intérieure. Le Texte du président a retenu 4% comme point de départ lorsqu'une déviation de deux tiers est utilisée et un niveau inférieur pour des déviations inférieures. Le G-20 avait proposé un plafond différencié pour les droits à 100% pour les produits non sensibles et à 150% pour les produits sensibles des pays développés, et 150% et 225% pour les pays en

développement. Pour les pays développés, un nombre limité de lignes tarifaires se verraient allouer des plafonds plus élevés avec une compensation substantielle en plus. Le Texte du président autorise des droits supérieurs à 100% pour les pays développés s'il s'agit de produits sensibles auxquels le membre a droit, à condition que celui-ci accepte un contingent tarifaire accru. Le texte garde la possibilité pour certains membres de maintenir des niveaux tarifaires au-delà de 100% pour certains produits même au-delà de leurs droits au titre de produits sensibles, à condition qu'ils acceptent d'accorder une compensation accrue.

Une question essentielle qui n'a pas été résolue concerne la simplification tarifaire. La position du G-20 est qu'un équivalent *ad valorem* pour tous les droits non *ad valorem* soit retenu pour les tarifs des membres et soumis à l'obligation de réduction en fonction de la formule de réduction tarifaire. L'équivalent *ad valorem* devrait représenter un plafond tarifaire et le tarif appliqué devrait être le plus bas, entre l'équivalent *ad valorem* et le droit non *ad valorem*. Le G-20 a demandé une simplification tarifaire à 100%. Pourtant, cette proposition fait face à l'opposition de plusieurs pays développés.

Le G-20 était d'avis que les SGS pour les pays développés devraient être éliminées pour tous les produits dès le début de la phase de mise en œuvre. Toutefois, le Texte du président propose une période de sept ans pour y parvenir.

La question des produits spéciaux et du mécanisme de sauvegardes spéciales (MSS), qui sont la pierre angulaire des demandes du G-33, ont été quelque peu problématiques pour le G-20. Bien qu'il continue de soutenir ces demandes par principe, le G-20 n'a pas été en mesure de soumettre des propositions spécifiques à cet égard. La question des produits spéciaux a été globalement résolue conformément aux propositions contenues dans le Texte du président, alors que les MSS restent un sujet de controverse tant au sein du G-20 qu'à l'extérieur.

En ce qui concerne l'exemption spéciale pour les PMA, le G-20 a demandé que ceux-ci soient exemptés des engagements de réductions et que les pays développés leur accordent le traitement FDSC (en franchise de droits et sans contingent). Ces dispositions sont incluses dans le texte du président, mais le FDSC est couvert par une clause selon laquelle les membres ayant des difficultés à ce sujet pourront se décharger de leur obligation en ouvrant immédiatement 97% des produits au début de la période de mise en œuvre, le reste pouvant être couvert le moment venu, « compte tenu de l'impact sur d'autres pays membres en développement ayant atteint un niveau de développement similaire et, selon le cas, en augmentant graduellement la liste initiale des produits couverts. »

Pour ce qui est du pilier de la concurrence à l'exportation, le G-20 avait requis l'élimination de toutes formes de subventions de la part des membres jusqu'en 2013 et la mise en œuvre de nouvelles disciplines concernant l'aide alimentaire. Pour le crédit à l'exportation, les garanties de crédit à l'export et les programmes d'assurances bénéficiant d'un soutien officiel, le Groupe avait demandé l'introduction de nouvelles disciplines moyennant une approche fondée sur des règles dans le but, entre autres, d'identifier et d'éliminer l'élément représentant une subvention. Il avait aussi requis des disciplines additionnelles afin

d'éviter que les opérations d'aide alimentaire ne provoquent un détournement commercial.

La question concernant une date butoir pour l'élimination des subventions à l'exportation a été résolue à la Conférence ministérielle de Hong Kong, lorsqu'il fut convenu que les pays développés élimineraient leurs subventions à l'exportation jusqu'en 2013 (les pays en développement pouvant le faire jusqu'en 2016). Il s'agit là d'une victoire majeure du G-20. Cette décision est reflétée dans le texte du président, qui souligne aussi que :

« Conformément à la Déclaration ministérielle de Hong Kong, les pays membres en développement continueront, de plus, à bénéficier des dispositions de l'Article 9.4 de l'Accord sur l'agriculture jusqu'à fin 2021, soit cinq ans après la date limite pour l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation. »

Cette décision aussi a été obtenue suite à l'insistance du G-20.

Le G-20 a joué un rôle actif dans l'élaboration des résultats des autres questions incluses au pilier de la concurrence à l'exportation et le résultat concernant ces questions, qui est globalement stabilisé, peut être considéré comme étant le moins controversé des questions négociées sur l'agriculture.

Dans l'ensemble, on peut dire que le G-20 a eu un effet significatif sur la structure des négociations au moyen de ses diverses propositions. Dans le même temps, toutefois, les pays développés ayant des intérêts défensifs, ont réussi à réduire considérablement le niveau d'ambition en insistant sur les flexibilités en particulier dans l'accès aux marchés et le soutien interne.

Le rôle du G-20 au cours des négociations de Doha

Les sections précédentes ont cherché à évaluer les contributions substantielles du G-20 dans les négociations sur l'agriculture jusqu'à présent. La qualité technique de ses diverses contributions était d'un niveau supérieur par rapport aux contributions du passé. Celles-ci ont constamment apporté la perspective du développement aux diverses questions négociées sur les trois piliers du soutien interne, de l'accès aux marchés et de la concurrence à l'exportation. Leur grandes qualités technique et innovante ont conduit à ce que ces propositions soient prises au sérieux par les autres membres. Cependant, le facteur de crédibilité probablement le plus important pour le Groupe réside dans sa composition. Etant donné la diversité des situations agricoles des membres du G-20, l'étape précédant toute soumission de proposition requiert des discussions détaillées et un débat poussé entre ses membres.

La procédure normale de préparation des soumissions du G-20 comporte trois phases : la première consiste en une large discussion conceptuelle entre les Ambassadeurs du G-20, au cours de laquelle l'approche générale est convenue et les experts techniques sont chargés d'élaborer les textes. Au cours de la deuxième phase, le groupe technique prépare une première ébauche de texte, qui subit ensuite une série de changements, en fonction des commentaires des membres. Le texte final est ensuite distribué aux membres qui sont invités à envoyer leurs commentaires avant la tenue d'une réunion formelle

entre Ambassadeurs du G-20. Lors de cette réunion, qui représente la troisième phase, les Ambassadeurs entérinent le texte qui sera présenté, ou proposent d'y apporter des modifications, ces propositions faisant l'objet d'un débat. Compte tenu de ces discussions, le texte est alors approuvé et envoyé au secrétariat de l'OMC. Cette procédure détaillée permet de tenir compte de toutes les considérations pertinentes de manière consensuelle.

Cette approche comporte deux avantages. Premièrement, comme aime à le souligner le G-20, la composition du groupe représente un microcosme représentatif de l'ensemble des membres de l'OMC. Ses membres incluent des pays ayant des intérêts d'exportateurs agressifs et d'autres ayant des intérêts nettement défensifs. Ainsi, lorsque la question a été débattue à fond dans le groupe, le résultat final reflète généralement une position globalement médiane, qui ne devrait pas être trop difficile à accepter pour le reste des membres de l'OMC. Deuxièmement, le débat interne, au sein du G-20, permet généralement de tenir compte de toutes les préoccupations des pays en développement. Cela permet aux autres pays en développement, qui ne font pas partie du G-20, de se trouver en accord avec le texte final du G-20. C'est pour ces raisons que les propositions du G-20 ont été tellement prises au sérieux au cours des négociations.

La nature du processus de délibération du G-20 et sa recherche compulsive pour un terrain d'entente sur toutes les questions a fortement contribué à donner au groupe son statut de leader dans les négociations. Un autre facteur qui a contribué au statut unique dont bénéficie le G-20 parmi les pays en développement, est son adhésion implicite au principe de ne jamais heurter les intérêts de certains groupes de pays en développement dans ses prises de position. Cela a permis au G-20 d'avoir un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une plateforme élargie de solidarité entre pays en développement à l'OMC.

La Conférence ministérielle de Seattle en 2000 a vu le lancement d'une nouvelle phase de coopération entre pays en développement, leur permettant de jouer un rôle plus important dans le processus de prise de décisions à l'OMC. Au cours de cette réunion, les coalitions se sont focalisées sur des questions spécifiques, plutôt que de tenter de présenter un large front de pays en développement sur tous les sujets. Cette tendance s'est intensifiée au cours de la Conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, qui a vu une série de coalitions de pays en développement défendant activement leurs intérêts particuliers. Il s'agissait entre autres du Groupe de pays en développement opposés aux questions de Singapour, du C-4, de la Coalition sur les produits stratégiques et le MSS (qui devint peu après le G-33), ainsi que du tout nouveau G-20.¹⁵ Tandis que ces coalitions visaient en premier lieu à faire avancer les propositions de leurs membres, il y avait un intérêt commun sous-jacent à leurs positions, celui de donner un plus grand rôle aux pays en développement dans la gouvernance du système commercial mondial.

Sur l'agriculture, même si les coalitions de pays en développement avaient des divergences substantielles entre elles, compte-tenu de leurs différentes situations économiques, un consensus commençait à se dégager sur les grandes lignes d'une position élargie commune à tous les pays en développement. Ce consensus naissant se fondait sur l'opinion largement partagée que les distorsions du commerce international de produits agricoles étaient en grande partie le résultat des pratiques et des politiques

appliquées par les grands pays développés, et qu'il leur fallait prendre leurs responsabilités pour engager une réforme dans le secteur agricole. De plus, il devenait évident que les intérêts et les préoccupations des pays en développement dans le commerce des produits agricoles devaient être pris en compte, puisque la majorité de leurs populations étaient tributaires de l'agriculture comme moyen de subsistance. Les éléments spécifiques de cette vision étaient :

- Un accès accru aux marchés des pays développés ;
- L'élimination des subventions à l'exportation ;
- Des réductions importantes des soutiens internes des pays développés ayant des effets de distorsion des échanges; et
- Des dispositions spéciales visant à protéger les intérêts des agriculteurs pauvres des pays en développement.

Dans la période préparatoire de la Conférence ministérielle de Hong Kong, les pays en développement se sont efforcés de tenir compte de leurs préoccupations mutuelles. Un bon exemple est la manière dont le G-20 a bâti ses positions sur les questions qui préoccupaient le plus les plus petits pays en développement. Les préoccupations du G-90 (Groupe africain, ACP et PMA) étaient exprimées dans leur déclaration commune :

...un meilleur accès aux marchés, une réduction des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits, un programme pour améliorer la capacité d'offre de produits agricoles dans ces pays ; une résolution de la question des obstacles non tarifaires ; le libre accès (en franchise de droits ou contingents) pour les produits des PMA ; et le droit de choisir eux-mêmes les produits spéciaux.¹⁶

La question des préférences tarifaires était d'un intérêt vital pour le G-90 qui demandait leur continuation avec des règles flexibles tenant compte de leurs besoins en développement, ainsi que des mécanismes compensateurs de l'érosion des préférences dans le secteur agricole. De même, les distorsions commerciales dans le secteur du coton, étaient vitales pour certains pays africains cotonniers. Sur les subventions à l'exportation, le G-90 soutenait la proposition européenne de mettre un terme aux subventions à l'exportation pour des produits comportant un intérêt pour les pays africains. Sur chacune de ces questions, le G-20 recherchait une entente avec le G-90. Sur les subventions à l'exportation, le G-90 s'est rallié à la position du G-20.

Le G-20 s'est aussi progressivement rapproché du G-33 pour ce qui est de leurs demandes concernant des produits spéciaux et le MSS. Tandis que la question des produits spéciaux s'était globalement stabilisée après le Mini-conférence ministérielle de juillet 2008, la demande du G-33 concernant l'utilisation facilitée du MSS demeure problématique pour un certain nombre de membres du G-20. Le défi majeur consiste à élaborer un MSS effectif, qui ne soit pas utilisé trop fréquemment pour bloquer l'accès légitime aux marchés. Les pays exportateurs membres du G-20 se préoccupent également du fait que le MSS risquerait de permettre aux membres de l'utiliser pour remettre en question les droits consolidés sous le Cycle d'Uruguay, ce qui, selon eux, représenterait un pas en arrière. Etant donné la nature des différences, le G-20 n'en a pas débattu formellement au cours de ses réunions. Il est implicitement reconnu dans cette approche qu'il sera nécessaire de faire appel à un processus politique élargi au sein de l'OMC pour résoudre cette

question. Cette approche a permis au G-20 d'avancer dans ses travaux sur les autres questions de manière consensuelle.

La Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005 a été l'occasion d'un nouvel élan de solidarité entre les pays en développement, plusieurs coalitions de pays en développement s'étant ralliées à la formulation d'une déclaration commune. La déclaration commune du dit G-110 (le G-20, le G-33, les ACP, les PMA, le Groupe Africain et les PEV) du 16 décembre 2005 ouvrait une nouvelle ère, car c'était la première fois qu'un si grand nombre de pays en développement se retrouvaient ensemble sur la même plateforme pour exprimer leurs attentes du Cycle de Doha. La réunion était coordonnée par le G-20 et reflétait clairement la crédibilité du groupe auprès des autres pays en développement et sa fonction de moteur parmi les pays en développement. A présent, le G-20 invite régulièrement d'autres coalitions de pays en développement à ses réunions et agit en pleine coordination avec eux.

Conclusions

On peut dire que le G-20 a eu beaucoup de succès jusqu'à présent, non seulement en donnant une perspective de pays en développement aux négociations sur l'agriculture, mais aussi en entraînant une coordination entre les groupes de pays en développement dans le but de contribuer à mettre en œuvre le mandat du Cycle de Doha pour le développement. Dans les négociations sur l'agriculture, à l'exception de certaines questions complexes comme le MSS, la plus grande partie des travaux de substance et techniques sur les nombreuses questions négociées ont été accomplis. Ce qu'il reste à faire, c'est de trouver la volonté politique nécessaire pour conclure le Cycle. Il sera important à ce stade ultime de maintenir la solidarité qui a été encouragée avec tellement de tact au cours des dernières années, afin de s'assurer d'un résultat favorable au développement. Cependant, compte-tenu de la maturité et de la vision politique qui ont caractérisé les efforts du G-20 depuis sa création, on peut être confiant que le groupe continuera de jouer un rôle constructif et efficace au moment de conclure.

Alors que les succès du G-20 sur de nombreux fronts sont entendus, le groupe n'est pas exempt de critiques. Ces derniers reconnaissent le rôle du G-20 dans la défense des intérêts et la mise en avant des préoccupations des pays en développement dans les négociations sur l'agriculture, mais ils soulignent aussi en particulier, la médiocrité des résultats sur les réductions du soutien interne et la flexibilité exagérée offerte aux pays développés en matière d'accès aux marchés. Les réductions effectives négociées sur le SGEDE (avec le soutien tacite du G-20) en sont un exemple. Le G-20 a débuté par une demande d'élimination de la Catégorie bleue, mais a dû s'accommoder de beaucoup moins lors des négociations qui ont conduit à l'Accord Cadre de juillet 2004. En fait, le G-20 s'est trouvé obligé d'accepter la demande des Etats-Unis pour la mise en place d'une nouvelle Catégorie bleue leur permettant d'y placer leurs programmes anticycliques. De même, selon les critiques, les dispositions de la Catégorie verte dans leur forme actuelle, offrent de nombreuses possibilités aux membres à l'origine de subventions, d'y transférer leurs soutiens ayant des effets de distorsion des échanges. La raison de ces concessions semble avoir été l'acceptation d'éliminer les subventions à l'exportation, qui était importante pour le Brésil et la décision d'inclure des produits spéciaux et le

MSS dans le TSD pour les pays en développement, qui était vitale pour l'Inde. De même pour les produits sensibles, -une demande clé pour plusieurs pays en développement-, le G-20 s'est fortement distancé de sa proposition originelle. Alors que le G-20 avait demandé que cette possibilité soit limitée à 1% des lignes tarifaires, la proposition actuelle s'accommode de 4%. Non content de cette concession, le Canada demande 6% et le Japon 8%. Il est fort probable que ces chiffres finiront par être acceptés. Il en va de même de la position originelle du G-20, qui refusait la création de tout nouveau contingent tarifaire. La négociation en est maintenant à considérer les conditions pour l'acceptation de nouveaux contingents tarifaires. Les critiques considèrent que la création de nouveaux contingents tarifaires favorise les exportateurs les plus compétitifs, et que les plus petits pays en développement, y compris les plus petits membres du G-20, n'en tirent aucun avantage.

La question sous-jacente derrière ces critiques, est l'entrée du Brésil et de l'Inde, les deux poids lourds du G-20, dans la nouvelle « Quadrilatérale », avec les Etats-Unis et l'UE. Le groupe s'est maintenant élargi pour inclure la Chine. Le G-5 constitue actuellement la clé de voûte du système permettant aux négociations d'avancer. Alors que la majorité des membres s'accommodent bien de cette situation, un certain nombre d'entre eux s'interrogent sur la rationalité du groupe dans une organisation menée par ses membres, ainsi que sur sa capacité à représenter les intérêts divers de ses membres, surtout ceux des plus petits. Cette critique met la pression sur le Brésil, la Chine et l'Inde, qui se doivent d'être vus en tout temps en concordance avec les intérêts généraux des pays en développement, plutôt que de ne servir que leurs propres intérêts.

Un défi majeur à la solidarité au sein du G-20 et entre les différentes coalitions de pays en développement provient des efforts de certains pays développés, et surtout des Etats-Unis, de désigner, du moins de manière informelle, une catégorie différente de pays émergents, autre que le reste des pays en développement, pour exiger d'eux des concessions supplémentaires. De telles demandes, venant en sus de la fatigue devenue évidente chez les négociateurs, soumet les membres influents du G-20, comme le Brésil, la Chine et l'Inde, mais aussi dans une moindre mesure, l'Indonésie et le Mexique, à une pression accrue (ce qui, bien entendu, est le but même de l'opération). Ces membres devront par conséquent accroître leurs efforts pour maintenir l'unité qui a caractérisé le bon fonctionnement du G-20 jusqu'à présent.

Dans ses efforts, le G-20 devra également se souvenir du fait que même si le Cycle de Doha doit accomplir une grande contribution en faveur de la réforme à long terme de l'agriculture, il s'agit en réalité d'une œuvre de longue haleine, et il faudra encore d'autres négociations après la conclusion du Cycle de Doha pour intégrer pleinement dans le commerce de l'agriculture les principes qui prévalent dans les autres domaines des échanges de marchandises. Pour ces raisons, le G-20 devrait poursuivre son œuvre même au-delà du Cycle de Doha. C'est cette vision à long terme qui devra guider les efforts du G-20 dans le proche avenir.

Notes finales

- 1 WT/MIN (01)/DEC/1, 20 novembre 2001 : Déclaration ministérielle de Doha du 14 novembre 2001
- 2 Recueil de documents d'entreprises de la FAO : Les implications de l'Accord sur l'Agriculture du Cycle d'Uruguay pour les pays en développement.
- 3 FAO 2000 ; Les négociations multilatérales sur l'agriculture : un Manuel de ressources
- 4 Déclaration ministérielle de Doha, op.cit
- 5 Déclaration ministérielle de Doha, op.cit
- 6 Le Groupe de Cairns représente les intérêts des pays exportateurs de produits agricoles. Le groupe est dirigé par l'Australie et ses membres incluent l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, la Malaisie, l'Indonésie, la Nouvelle Zélande, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, l'Afrique du Sud, la Thaïlande et l'Uruguay.
- 7 Aggarwal, R. 2005 : Dynamics of Agriculture Negotiations in the World Trade Organisation, *Journal of World Trade* 39(4): 741-762.
- 8 US-EU :JOB(03)/157 (restricted), mis en circulation le 13 août 2003.
- 9 Narlikar A. et Tussie D, 2004 : The G-20 at the Cancun Ministerial : Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO. *World Economy* 27(7): 947-966.
- 10 Ibid.
- 11 G-20 ou G-22, JOB/03/162 (restricted), 20 août 2003, remis en circulation sous WT/MIN(03)/W/6 du 4 septembre 2003. Voir aussi WT/MIN(03)/W/6/Add.1 du 9 septembre 2003 et l'Add.2 du 30 septembre 2003.
- 12 WT/MIN(03)/W/6, du 4 septembre 2003.
- 13 TN/AG/W/4/Rev.4 du 6 décembre 2008.
- 14 JOB(07)/218.
- 15 Narlikar A et Tussie D, 2004, *ibid.*
- 16 Cité dans Sant'Ana Lima L. 2006, *Developing Country Alliances in WTO :South-South Solidarity at a Crossroads after the Hong Kong Conference.*

Le Groupe des 33 : Naviguer dans des eaux turbulentes

Dian Triansiyah Djani

*Ambassadeur de l'Indonésie auprès de l'ONU, l'OMC et les autres
Organisations internationales à Genève*

Erwidodo

*Ambassadeur/Ambassadeur adjoint en charge de la Mission de l'Indonésie
auprès de l'OMC à Genève*

Deny Wachyudi Kurnia

Négociateur, Mission de l'Indonésie auprès de l'OMC

Introduction

Le Groupe des 33 (G-33) est un groupe de pays en développement formant un bloc de négociations à l'OMC. L'objectif fondamental ou raison d'être du G-33 est de s'assurer que les préoccupations des pays en développement concernant la sécurité alimentaire, la garantie des moyens d'existence et le développement rural seront pris en compte au cours des négociations de l'OMC et effectivement et concrètement incluses dans l'Accord sur l'agriculture (AsA).

Malgré son nom, le G-33 compte 46 membres, dont plusieurs types de grands pays, de petits Etats insulaires et de PMA.¹La coalition est coordonnée par l'Indonésie, en tant que porte-parole du Groupe. Le G-33 se réunit régulièrement, aux niveaux technique, des ambassadeurs et ministériel.

Le développement du secteur agricole est une priorité pour les pays membres du G-33 et les questions concernant les règles à l'importation de produits agricoles comme le concept de produits stratégiques (PS) et de Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) continuent de représenter un obstacle majeur dans les négociations du G-33 avec les pays agricoles exportateurs, Membres de l'OMC.

L'agriculture représente une part importante du PIB de nombreux pays en développement et constitue une source majeure d'emplois, de revenu et de subsistance pour ces pays. C'est pourquoi les membres du G-33 ont un intérêt majeur à développer leurs communautés agricoles et à les protéger de la concurrence étrangère déloyale et subventionnée, qui déstabilise souvent les marchés internationaux. A ce propos, l'ancien Ambassadeur de l'Indonésie à l'OMC (de 2003 à 2008) Gusmardi Bustami, déclarait en 2006 dans une lettre au président de la Banque Mondiale Paul Wolfowitz que « dans un environnement de marchés agricoles affectés par de fortes distorsions des échanges... le mandat et les préoccupations du G-33 sont précisément de prévenir et de lutter contre la pauvreté. »

La coalition du G-33 partage l'opinion selon laquelle les règles actuelles du commerce international sont inéquitables, souvent au détriment des agriculteurs du monde en développement. Le Groupe est animé par la volonté de s'assurer que les questions relatives à la sécurité alimentaire, les moyens d'existence rurale et le développement rural deviennent un aspect intégral des négociations commerciales internationales et que des dispositions mettant en place un Traitement spécial et différencié (TSD)² effectif en faveur des pays en développement puisse être adopté.

Dans cette période caractérisée par la mondialisation et le libre-échange, les pays membres du G-33 se trouvent de plus en concurrence avec des produits étrangers subventionnés sur leurs propres marchés intérieurs. La question des subventions agricoles³ ayant des effets de distorsion des échanges et qui affectent les moyens de subsistance de millions d'agriculteurs pauvres dans les pays en développement, demeure la principale pierre d'achoppement des négociations du Cycle de Doha⁴ et déterminera dans quelle mesure le commerce international des produits agricoles sera équitable après la conclusion du Cycle.

Pour résumer, l'alliance du G-33 est motivée en premier lieu par l'intérêt commun de ses membres de protéger les secteurs agricoles et les communautés rurales les plus vulnérables de ce qu'ils considèrent comme des règles du commerce international inéquitables. La défense et la représentation des intérêts des agriculteurs pauvres et sans ressources au niveau international est devenue une question de première importance pour le Groupe.

Les débuts et l'évolution du G-33

Le G-33 est l'émanation d'un groupe connu auparavant sous le nom d'Alliance pour les produits stratégiques⁵ et le Mécanisme de sauvegarde spéciale (Alliance PS et MSS), dont les origines remontent au début des négociations sur l'agriculture à l'OMC après le Cycle d'Uruguay. La formation du Groupe a été progressive, après son lancement par un grand nombre de pays en développement au début du Comité de l'agriculture en Session extraordinaire de l'OMC (CdA-SE), pour faire face aux défis posés par la libéralisation et les besoins nationaux de développement de ces pays. Le Groupe a vu le jour parce que de nombreux pays en développement considéraient que l'Accord sur l'agriculture (AsA) du Cycle d'Uruguay n'était bénéfique que pour certains pays, alors que les préoccupations de nombreux pays en développement n'avaient pas été suffisamment prises en compte et ceci au détriment de leur secteur agricole.

Les déclarations de plusieurs pays en développement et les propositions de négociation soumises par certains d'entre eux au cours des réunions du CdA SE en 2000-2003 soulignaient leurs doutes croissants sur l'objectif à long terme de l'AsA qui était sensé « établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché » et « d'arriver, par un processus suivi s'étendant sur une période convenue, à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture... ». ⁶ Pour certains pays en développement ayant des secteurs agricoles de « nature spéciale », le déséquilibre entre les droits et les obligations découlant de l'AsA pesait sur leur balance des paiements et réduisait la capacité de leur secteur agricole. Pour eux, le Cycle d'Uruguay n'a pas eu pour effet de créer un équilibre équitable entre les intérêts des pays développés et en développement ni entre les pays exportateurs et importateurs de produits agricoles. ⁷ Selon Oxfam International, les règles du commerce des produits agricoles établies par l'AsA « sont clairement biaisées contre les intérêts des deux tiers des membres de l'OMC et de 96% des agriculteurs dans le monde ». ⁸

L'Indonésie, un membre du groupe de pays exportateurs de produits agricoles connu sous le nom de Groupe de Cairns ⁹, a aussi réalisé que l'ordre du jour ambitieux visant à libéraliser le secteur agricole soumettait les pays en développement ayant des secteurs agricoles sous-développés à d'intenses pressions. Considérant que le secteur agricole des pays en développement mérite une approche spéciale, l'Indonésie, dans sa déclaration à la 4^e réunion du CdA SE de novembre 2000, a souligné la dimension « autre que commerciale » de la sécurité alimentaire et du développement rural parmi les préoccupations de l'AsA. La délégation indonésienne a mis l'accent sur les liens qui existent entre la sécurité alimentaire et la stabilité politique et économique et a défini la sécurité alimentaire comme étant « notre capacité à satisfaire nos propres besoins alimentaires ». Cela requiert des politiques et des instruments concernant la question de la sécurité alimentaire nationale qui soient exemptés des disciplines commerciales de l'OMC (et qui soient incluses à l'Article XXI du GATT). Cela requiert aussi la création d'une « Catégorie du développement » permettant entre autres de protéger et d'accroître la capacité de production agricole nationale des pays en développement et de « mettre un terme au dumping de produits à bas-prix, subventionnés et importés dans les pays en développement. » ¹⁰

C'est ainsi que s'est mise en place l'Alliance pour les PS et le MSS. Son nom découle du fait que les PS et le MSS sont les deux principaux concepts que ces pays veulent obtenir des négociations du Cycle de Doha pour le développement. Dès le début de 2003 les membres de ce mouvement avaient intensifié les efforts de coordination de leurs positions. Le 18 juillet 2003, l'Alliance pour les PS et le MSS a fait une déclaration au CdA SE, accusant la libéralisation du commerce international de s'être « focalisée de manière erronée sur l'élimination des tarifs et d'avoir ignoré aveuglément le développement économique et social. » L'Alliance propose que des dispositions sur les PS et le MSS soient adoptées afin de défendre les pays en développement contre les distorsions du commerce et la volatilité sur le marché mondial. ¹¹

La coalition a encore gagné en importance et en renommée au cours de la Cinquième Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, en décembre 2003, après le communiqué ministériel présenté par Rini Suwandi, Ministre Indonésien du Commerce et de l'Industrie. Soumis au nom des pays en développement de l'Alliance pour les PS et le MSS, le

Communiqué souligne que « l'Alliance propose que les PS et le MSS soient partie intégrante de tout TSD en faveur des pays en développement. »¹² Ce communiqué est devenu par la suite le fondement de la position du G-33 dans les négociations du Cycle de Doha.

Après la Conférence ministérielle de Cancun, le nombre de membres de l'Alliance pour les PS et le MSS a continué de s'accroître. En mars 2004 l'Alliance comptait déjà 42 pays membres, y compris deux des plus gros pays en développement de l'OMC, à savoir la Chine et l'Inde. C'est à ce moment que le groupe s'est rebaptisé G-33.¹³ Le nombre de membres du Groupe a continué de croître jusqu'en 2006, année de l'admission du Botswana, du Salvador, du Guatemala et de la Bolivie.

Plaidoyer pour les PS et le MSS

L'importance pour le développement des questions soutenues par le G-33

Comme vu plus haut, depuis le lancement du Cycle de Doha pour le développement, la préoccupation majeure du G-33 concerne les modalités de la mise en œuvre des PS et du MSS en faveur des pays en développement. Ces instruments sont considérés par le Groupe comme la clé de voûte soutenant la demande de sécurité alimentaire, la sécurité des moyens d'existence et du développement rural. Le type de PS et la MSS recherchés devront permettre de défendre de manière effective le secteur agricoles des pays en développement contre les subventions des pays développés ayant des effets de distorsion des échanges et la volatilité des marchés mondiaux.

Face à l'opposition continue des pays développés et des pays exportateurs, le G-33 a mis en lumière l'importance pour le développement de deux concepts. Premièrement, les PS et le MSS ont été avancés pour répondre au mandat convenu dans la Déclaration de Doha de 2001.¹⁴ Le paragraphe 13 de la Déclaration stipule que, pour les négociations sur l'agriculture « le TSD pour les pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et sera incorporé dans les Listes de concessions ... de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel et à permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural. »

Deuxièmement, l'importance pour le développement de cette demande incessante du G-33 peut aussi s'expliquer par d'autres facteurs moraux et politiques, comme mentionné en partie ci-dessus. La raison d'être du G-33 est d'apporter son soutien au développement fondamental du secteur agricole des pays en développement et de protéger les moyens d'existence, la sécurité alimentaire et le développement rural des secteurs les plus vulnérables de la société. Le Groupe entend combattre les inégalités inhérentes créées par l'AsA du Cycle d'Uruguay. Le G-33 considère qu'il n'est pas équitable que leurs agriculteurs doivent se mesurer à des concurrents étrangers subventionnés sur leurs propres marchés intérieurs et demande que cette situation soit rapidement revue et corrigée.

Dans son Communiqué ministériel de septembre 2003, le G-33 note que l'Annexe 2 de l'AsA¹⁵ a amplifié les distorsions du commerce de produits agricoles et souligne que

ceci explique pourquoi les membres de l'OMC –surtout les pays riches- ont accru plutôt que réduit le degré de subventions gouvernementales. Le Communiqué réitère la déclaration des 11 pays membres en développement au cours du CdA-SE en 2000, à savoir que les deux plus grands exportateurs de produits agricoles, les Etats-Unis et l'Union européenne, transfèrent « leurs programmes de soutien interne des MGS disciplinées vers la Catégorie verte, exempte de toute discipline, en évitant ainsi d'avoir à engager de véritables réductions de leurs mesures de soutien interne. »¹⁶

Sur le plan moral, un document politique circulé par le G-33 en janvier 2010 met l'accent sur « la réalité objective de l'agriculture dans la majeure partie du monde en développement, où la préoccupation centrale de centaines de millions de personnes engagées dans l'agriculture est de pouvoir survivre, et pas de commercer. » Citant l'Assemblée générale de l'ONU, dans son document A/HCR/9/23 du 8 septembre 2008, le document du G-33 estime que 1,1 milliard de travailleurs agricoles et environ 1,5 milliard de personnes dont la sécurité alimentaire n'est pas garantie, dépendent de millions de lopins de terres agricoles de moins de 2 hectares pour survivre. Ils sont « profondément plongés dans le cercle vicieux du manque d'investissement et de croissance ... et cette agriculture est aussi profondément liée aux questions de lutte contre la pauvreté, étant donné qu'environ 75% des pauvres de ce monde vivent dans des régions où l'agriculture est la principale activité économique. »¹⁷

La nécessité de permettre aux pays en développement de relever le défi d'un système du commerce agricole mondial victime de distorsions a aussi été reconnue par le Groupe de Cairns, le club des principaux pays exportateurs de produits agricoles. Le Groupe a admis que « les marchés mondiaux agricoles subissant les effets de distorsion des échanges pénalisent les pays qui ont libéralisé leurs échanges et découragent ceux qui voudraient libéraliser plus, car ces pays sont dans l'incapacité de concurrencer les producteurs fortement et injustement subventionnés dans d'autres pays. » Le Groupe de Cairns a donc reconnu la nécessité de permettre aux petits agriculteurs de subsistance de pouvoir utiliser des instruments appropriés pour s'adapter au changement et atténuer l'impact des réformes en préservant les sauvegardes spéciales actuelle en faveur des pays en développement.¹⁸

Tout compte fait, l'objectif significatif de développement avancé par le G-33 justifie sa demande d'inclusion du TSD dans le système commercial multilatéral, y compris des PS et du MSS. Cela découle du fait que les pays en développement sont à des niveaux très divers de développement économique, financier et technologique. Etant donné que les pays en développement disposent d'une capacité limitée pour accepter de nombreux engagements multilatéraux, il a été suggéré que le TSD soit reconnu à part entière comme faisant partie intégrante du système commercial multilatéral, plutôt que d'être relégué au rang d'exception à la règle générale. Ce point de vue a été soutenu, entre autres, dans une note de 2001,¹⁹ qui souligne en outre que « le TSD réel, effectif et opérationnel dans l'agriculture est critique à cause du rôle essentiel joué par ce secteur dans la plupart des économies des pays en développement. »

Le Communiqué ministériel de septembre 2003 du G-33 a souligné une fois de plus les circonstances de plus en plus difficiles auxquelles doivent faire face les agriculteurs des pays en développement et leur appauvrissement incessant. Le Communiqué rappelait

que les systèmes agricoles des pays en développement subissaient les effets pernicieux des inégalités de l'environnement commercial international et que les distorsions des échanges et autres obstacles les avaient empêchés de bénéficier de l'accès aux marchés, même sur leur propre territoire.²⁰

Pour le G-33, le début de la hausse des prix des produits alimentaires (en 2008 et 2011) et la crise économique de 2008-2009 étaient une raison de plus de faire avancer le TSD, surtout sous la forme de PS effectifs. Selon ses membres, l'exacerbation des difficultés et de la pauvreté dans les pays en développement qui en découlaient exposait clairement la vulnérabilité des systèmes agricoles et des agriculteurs pauvres face à la volatilité accrue des prix alimentaires et des chocs financiers mondiaux. Ces facteurs aggravants au niveau mondial pesaient en faveur des arguments selon lesquels des instruments de politique agricole comme le MSS étaient cruciaux pour assurer la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des petits producteurs et des pauvres du monde rural dans les pays en développement. En se fondant sur les estimations de la Banque Mondiale, le G-33 révélait qu'à cause des prix élevés des produits alimentaires et du pétrole en 2007 et 2008, le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté risquait de passer de 130 à 150 millions d'individus.²¹

Différences entre les demandes du G-33 et les préoccupations de multifonctionnalité

Au début de ses efforts visant à introduire le TSD dans les négociations sur l'agriculture du PDD, le G-33 a utilisé le concept des « considérations autres que d'ordre commercial », qui fait partie de l'AsA. Ce concept est aussi la clause échappatoire utilisée par les pays en développement pour se défendre contre l'objectif prépondérant de l'AsA qui vise à établir un « système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réformes fondamentales » et le mandat du PDD demandant aux membres de l'OMC de négocier « des améliorations substantielles de l'accès aux marchés; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. »²²

Sous la même bannière de « préoccupations autres que d'ordre commercial », au début des négociations sur l'agriculture post-Cycle d'Uruguay, une poignée de pays en développement ont travaillé avec des pays développés pour explorer plus à fond le concept des avantages autres que d'ordre commercial. La question de la multifonctionnalité en fait partie.²³ Ces travaux ont abouti à la présentation d'une note (document OMC, G/AG/NG/W/36/Rev.1) regroupant six documents issus d'une Conférence sur les Préoccupations autres que d'ordre commercial dans l'agriculture, tenue à Ullensvang, en Norvège, du 1 au 4 juillet 2000.²⁴ La note soulignait le droit de tout pays de se prémunir de préoccupations autres que d'ordre commercial, y compris le développement rural et la sécurité alimentaire, ainsi que la diversité environnementale et culturelle, et que les seules forces du marché ne pouvaient pas répondre à ces préoccupations.²⁵

Avant la présentation de cette note, le concept de multifonctionnalité avait été introduit par la délégation de la Communauté européenne (CE) lors de la première session du CdA-SE, les 23-24 mars 2000. Présentant la question comme ses propres préoccupations

autres que d'ordre commercial, la CE avait indiqué que son but était de s'assurer que les moyens puissent être trouvés pour permettre à l'agriculture de continuer de remplir son rôle multifonctionnel dans un environnement de libéralisation des échanges. Selon elle, la libéralisation était acceptable aussi longtemps que le rôle « multifonctionnel de l'agriculture » serait reconnu.²⁶

Plus tard, toutefois, il devint évident que les objectifs de sécurité alimentaire, de sécurité des moyens d'existence et du développement rural, tels que poursuivis par les pays en développement étaient différents du concept de multifonctionnalité présenté par leurs partenaires développés. Il s'est avéré que ce concept, s'il devait s'appliquer aux pays en développement, consisterait à perpétuer les subventions utilisées par les politiques agricoles ayant des effets de distorsion des échanges. L'existence même de subventions faussant le jeu du commerce agricole mondial est devenue par la suite l'un des facteurs justifiant la demande de PS et de MSS de la part du G-33.

En ce qui concerne les subventions, la position du G-33 est conforme à celle de la majorité des pays en développement. Il s'agit d'un facteur qui autrement risquerait d'aggraver les tensions entre le G-33 et le G-20²⁷, ainsi qu'avec les pays en développement du Groupe de Cairns. Pour les exportateurs agricoles du monde en développement, ces subventions avaient souvent pour effet de déprimer les prix internationaux, d'abaisser les revenus des agriculteurs non subventionnés, de déplacer les exportations compétitives, de provoquer l'usage de méthodes de production néfastes pour l'environnement et ... de perpétuer la pauvreté rurale dans les pays en développement.²⁸

Parallèlement à la résistance générale envers les subventions dans les pays développés, un groupe de pays en développement a demandé l'élimination de la Catégorie verte²⁹, pour la remplacer par une Catégorie du développement³⁰, seule capable selon eux de répondre aux besoins de sécurité alimentaire et de développement rural des pays en développement. Ces pays étaient d'avis que la Catégorie verte avait permis de légitimer les niveaux relativement élevés de soutien intérieur appliqués en général par les pays de l'OCDE et avait rendu possible leur application indue de manière non transparente, en répondant aux préoccupations autres que d'ordre commercial des pays développés plutôt qu'à celles des pays en développement.³¹

Les éléments clés de la position du G-33 sur ces questions

Les principaux objectifs du G-33 dans les négociations du Cycle de Doha pour le développement étaient globalement énoncés dans les communiqués ministériels. Au cours des années, des indications plus élaborées ont vu le jour dans les propositions, les discours et les communiqués du G-33.

Les éléments clés des domaines d'intérêt du G-33 énumérés dans le Communiqué ministériel de Cancun en 2003 comprenaient : (1) une réforme fondamentale du commerce agricole mondial pour mettre un terme aux déséquilibres actuels et mettre en œuvre les objectifs de développement du PDD ; (2) introduire un TSD opérationnel pour permettre aux pays en développement de prendre effectivement en compte leurs besoins de développement, y compris la sécurité alimentaire et la garantie des moyens d'existence, ainsi que le développement rural, et (3) la nécessité de s'assurer que les PS et le MSS

soient admis comme parties intégrantes du TSD pour les pays en développement et de les inclure par conséquent dans le nouvel AsA.³²

Le Communiqué ministériel de Djakarta, le 12 juin 2005, réitérait ces derniers objectifs et préparait l'élaboration plus détaillée des domaines d'intérêt du G-33 et de ses préférences pour le format des négociations.³³ En demandant un TSD plus effectif et opérationnel pour les pays en développement, le Communiqué cherchait à s'assurer que les modalités sur l'agriculture³⁴ qui devaient être convenues par les membres de l'OMC au cours des négociations sur le PDD respectent fidèlement le mandat pour le développement contenu dans la Déclaration de Doha. L'introduction des PS et du MSS effectifs et opérationnels sont un des éléments essentiels de la mise en œuvre du TSD opérationnel répondant aux impératifs de sécurité alimentaire et de moyens d'existence, ainsi que de développement rural des pays en développement.³⁵

Compte tenu de l'objectif de l'OMC visant à conclure les modalités sur l'agriculture avant la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005, le Communiqué de Djakarta prenait en compte le mandat du Cadre de juillet 2004,³⁶ qui permettait aux pays en développement de désigner un nombre approprié de SP en fonction de la sécurité alimentaire, de la sécurité des moyens d'existence et des nécessités du développement rural. Étant donné la complexité de ces concepts, le Communiqué n'acceptait cependant pas d'établir un critère universel pour le choix des PS et le nombre approprié de ces produits. À la place, le Communiqué préconisait que les pays puissent choisir les PS en fonction de (a) le contexte de politique intérieure et des circonstances du pays en développement concerné ; (b) une évaluation par le pays concerné de l'importance des produits spécifiques pour sa sécurité alimentaire et les moyens de subsistance et de développement rural de ses agriculteurs ; et (c) les circonstances intérieures du pays en développement concerné, compte tenu de sa politique générale de développement. Le Communiqué rejetait également l'idée de traiter les PS en fonction du traitement général des formules de réduction tarifaires ou des dispositions concernant les contingents tarifaires, tout en demandant que ces PS aient un accès garanti au MSS.³⁷

Au sujet du MSS, le Communiqué de 2005 insistait sur la demande du G-33, qui demandait que le mécanisme soit un remède opérationnel effectif pour les pays en développement confrontés à de soudaines hausses des importations et des chutes de prix, qu'il réponde aux besoins et aux circonstances particulières des pays en développement et des PMA individuels, tout en tenant compte de leurs capacités et ressources institutionnelles, et qu'il soit donc simple, efficace et facile à appliquer. Le Communiqué demandait en outre, que conformément au Cadre de juillet 2004, tous les pays en développement puissent faire usage du MSS pour tous les produits agricoles et que ceux-ci aient un droit de recours à l'encontre du MSS déclenché tant par le volume que par le prix.³⁸

En ce qui concerne le TSD effectif et opérationnel, le Communiqué de 2005 ne prévoyait aucune concession de la part des pays en développement en échange des flexibilités pour les PS et le MSS. Celles-ci devraient être découplées des négociations relatives aux formules de niveau de réductions tarifaires (l'approche étagée). En outre, le Communiqué demandait que ladite formule étagée tienne compte des différentes structures tarifaires des pays en développement et que par conséquent leurs lignes tarifaires ne soient pas soumises à des réductions tarifaires excessives.³⁹

A propos du soutien interne, le Communiqué du G-33 rejetait la demande de réduire le soutien *de minimis* ⁴⁰, étant donné son importance en tant qu'instrument fondamental de soutien pour les petits agriculteurs pauvres en ressources et pour s'assurer de la sécurité alimentaire, de moyens de survie et de développement rural.

Les stratégies du G-33 pour faire avancer ses objectifs

Pour faire avancer ses intérêts, le G-33 applique des stratégies souvent utilisées dans les négociations multilatérales. Tout d'abord, le groupe met en place une coordination internationale afin de s'assurer du niveau nécessaire d'unité et de solidarité entre ses membres et pour dégager la qualité des positions de négociation à défendre. En second lieu, le groupe essaie de forger et de renforcer sa qualité négociatrice en travaillant de manière rapprochée avec des partenaires externes. Pour faire avancer ses intérêts le G-33 a élaboré d'innombrables soumissions, discours et déclarations soutenant ses demandes sur les PS et le MSS.

La coordination interne a toujours été importante pour maintenir la solidarité et l'unité entre les membres du groupe. Cela est d'autant plus vrai que le groupe compte un très grand nombre de membres et que ceux-ci ont des caractéristiques très diversifiées. Le G-33 compte parmi ses membres les deux plus grandes économies émergentes, la Chine et l'Inde, mais aussi de nombreux PEV et PMA. Pour cette raison, les positions du G-33 nécessitent normalement le soutien des Groupes des PEV et des PMA.

Coordonné par l'Indonésie, le G-33 se réunit régulièrement aux niveaux techniques et de chefs de mission (Ambassadeurs) à Genève, ainsi qu'au niveau ministériel, lorsque l'intensité des négociations le requiert. Au niveau technique, les réunions ont surtout pour objet de préparer des projets de textes soit pour des déclarations politiques, soit pour élaborer des notes techniques. Plusieurs de ces réunions de « coordination technique » démarrent au sein de petits groupes ou de très petits groupes, avant que les projets de texte ne soient prêts pour une relecture en groupe élargi en vue de leur adoption.

Au niveau des Ambassadeurs, le Groupe discute de questions politiques, prend des décisions sur les questions au jour-le-jour du G-33 et adopte les projets de texte préparés par le groupe technique. Au niveau ministériel, le Groupe s'occupe des questions politiques, prend des décisions et élabore des communiqués ou des discours pour faire avancer les positions du G-33. Comme indiqué plus haut, les intérêts du G-33 ont été définis par les deux premiers communiqués ministériels (2003 et 2005), et la position du G-33 dans la poursuite des négociations a été façonnée par les communiqués de 2007 et 2009.⁴¹

Les travaux du G-33, y compris au niveau technique, dépendent non seulement des instructions reçues de la part des points focaux nationaux se trouvant dans les capitales des membres du G-33, mais aussi des travaux et des études menés par de nombreux centres d'études internationaux. En l'absence de capacités financières et d'infrastructures de recherche, les membres utilisent leurs réseaux internationaux pour développer des liens avec des établissements externes afin de relever le niveau technique des travaux

du G-33 et ses capacités de négociation. Au début de son existence, le G-33 a reçu le soutien du South Centre pour une grande partie de ses travaux.

La survie du G-33 est aussi pour une bonne part due à son succès à maintenir des liens et des relations avec d'autres coalitions de l'OMC, notamment celles des autres pays en développement. Comme mentionné plus haut, le G-33 assure une coordination serrée avec les Groupes des PEV et des PMA, en particulier avec leurs présidences, à chaque fois qu'un discours ou une proposition de négociation est sur le point d'être publié. Cette pratique est fermement respectée au niveau politique depuis le début, lorsque le Communiqué de Djakarta en appelait à un renforcement de l'étroite coopération entre le G-33 et les autres groupes de pays en développement comme les ACP, le Groupe africain, les PMA et le G-20. Pour les ministres, « c'est uniquement grâce à un esprit collectif et à une étroite collaboration entre pays en développement que la dimension du développement de la Déclaration de Doha pourra être effectivement assurée. »⁴²

En fait, depuis la Conférence ministérielle de Cancun, les événements ont confirmé la prévalence d'un certain degré de coordination entre le G-33 et plusieurs groupes de pays en développement. Le G-33 a eu plusieurs fois l'occasion de circuler ou de participer à la circulation de déclarations conjointes (y compris les déclarations du « G-110 » et du « G-90 ») incluant des groupes comme le G-20, le Groupe africain, les ACP, les PEV et les PMA.

Parmi les groupes de pays en développement, ce sont surtout les relations du G-33 avec le G-20 qui ont été les plus délicates. La raison en est que plusieurs membres du G-20 sont d'importants producteurs et exportateurs de produits agricoles, et que ces pays s'inquiètent naturellement du degré de TSD que les pays membres du G-33 qui sont des importateurs de ces produits obtiendront avec les flexibilités accordées au moyen des PS et du MSS.

Cependant, il était clair au cours des premières années de négociation du PDD que les contacts étroits entre les membres et les coordonnateurs du G-33 et du G-20, y compris entre les ministres du Brésil, de Chine, de l'Inde et d'Indonésie, ont permis de conserver un certain niveau de positions communes entre les deux groupes. Les deux groupes sont liés par le fait que presque la moitié des membres du G-20 sont aussi membres du G-33 (la Bolivie, la Chine, Cuba, le Guatemala, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, le Pérou, les Philippines et le Venezuela).

Il en découle que les déclarations formelles et les discours du G-20 au cours des années ont reflété un certain degré de coordination parmi les groupes de pays en développement. Le Communiqué ministériel du G-20 à Sao Paolo le 12 juin 2004 a reconnu la nécessité de prendre en compte la sécurité alimentaire et des moyens d'existence, ainsi que du développement rural et accepté les propositions des pays en développement concernant les PS et le MSS. La réunion ministérielle du G-20 à Dalian le 12 juillet 2005 a, quant à elle, accepté de rendre opérationnelles les dispositions sur le TSD pour les pays en développement, en particulier les PS et le MSS.⁴³ A Bhurban, au Pakistan, les 9-10 septembre 2005, les ministres du G-20 ont souligné que les PS et le MSS « sont des éléments intégraux des négociations », et ont accueilli favorablement l'initiative « à

laquelle le G-20 est prêt à contribuer, afin d'élaborer une liste d'indicateurs permettant de désigner les PS en fonction de critères basés sur les besoins de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et du développement rural. »⁴⁴

Dans la période qui a suivi la Conférence ministérielle de Hong Kong de 2005, le G-20 a continué de soutenir les préoccupations générales du G-33 concernant les PS et le MSS. Dans sa déclaration à la presse en juin 2006, le G-20 a reconfirmé la Déclaration ministérielle de Hong Kong (DMHK) en reprenant à son compte la nécessité pour les pays en développement d'avoir « la flexibilité de désigner eux-mêmes un nombre approprié de lignes tarifaires comme produits spéciaux » et « le droit d'avoir recours à un Mécanisme de sauvegarde spéciale basé sur des seuils de déclenchement fondés sur les quantités importées et les prix. »⁴⁵ Ce même discours, cependant, soulignait un TSD tenant compte des « intérêts de tous les pays en développement », c'est-à-dire qu'en poursuivant leurs objectifs de PS et de MSS, les pays en développement ne devraient pas contrer les intérêts de certains autres pays en développement qui ont des intérêts en tant qu'exportateurs de produits agricoles. Ce message en demi-teinte reflète l'ambiguïté existant au sein du G-20, qui allait entraîner des frictions plus nettes entre pays en développement exportateurs et importateurs membres de l'OMC au sujet des PS et du MSS.

Mis à part cette relation difficile avec le G-20 (et le Groupe de Cairns), un facteur important qui pourrait avoir contribué à renforcer le G-33 est l'existence des PMA et des PEV parmi ses membres. La norme morale derrière les négociations de Doha était que les PMA et les PEV devraient être les principaux bénéficiaires de tout TSD et de tout dividende favorable au développement découlant du Cycle. Le G-33 a eu l'avantage de reconnaître les voix de ces groupes de pays et d'effectuer des déclarations communes avec eux, démontrant son association avec les PMA et les PEV.

Dans quelle mesure la position du G-33 a-t-elle été prise en compte ?

Les paragraphes ci-dessus concernant la relation entre le G-33 et le G-20 démontrent qu'en dépit de la volonté affichée en général parmi les membres de l'OMC en faveur d'une discussion au sujet des concepts de PS et du MSS, le G-33 a dû faire face à une longue et difficile bataille pour faire avancer ses vues au cours des négociations du PDD. En outre, dès qu'il s'agissait de propositions concernant le TSD, les pays plus riches de l'OMC avaient tendance à se montrer réticents à accepter des mécanismes qui devraient devenir opérationnels et effectifs. Dans le cas des PS et du MSS en particulier, les pays exportateurs nets de produits agricoles tant développés qu'en développement avaient tendance à s'entraider pour freiner toute proposition significative du G-33.

Le G-33 a décrit la situation difficile lors des négociations sur le MSS jusqu'en 2010 comme suit :

Les récentes discussions sur le MSS ont mis en lumière l'écart qui persiste dans les perceptions sur la raison d'être, la structure et la conception du mécanisme. Les partisans du MSS ont souligné la nécessité d'un instrument effectif, facile à appliquer, pouvant répondre aux besoins de développement, conformément au mandat contenu au paragraphe 13 de la Déclaration ministérielle de Doha.

Cependant, certains membres se sont focalisés sur ses effets adverses possibles sur le flot des échanges. C'est ainsi qu'ils ont cherché à encadrer le fonctionnement du MSS en proposant des disciplines destinées à l'empêcher de fausser les « échanges normaux ». ⁴⁶

Les négociations visent des objectifs qui ne fonctionnent pas dans le vide. Les efforts des membres du G-33 visant à atteindre les meilleurs résultats possibles en termes de questions d'intérêt font souvent face à une levée de boucliers de la part de leurs opposants. Le résultat final est souvent le résultat d'un compromis. Dès le départ, l'insistance du G-33 à utiliser l'expression « produits stratégiques » a fait l'objet d'une opposition farouche ; par conséquent, l'expression plus modérée et acceptable de « produits spéciaux » a finalement été adoptée. Le G-33 préférerait l'expression « produits stratégiques » qui donnait plus de poids à leur demande de les exempter de tout abaissement tarifaire. ⁴⁷

Lorsque le G-33 (l'Alliance pour les PS et le MSS) a été formée en 2003, la principale question sur la table était le premier projet cadre visant à établir les modalités pour les négociations sur l'agriculture de Stuart Harbinson, président du CsA-SE. Le projet contenait des dispositions très préliminaires sur les PS et surtout le MSS. ⁴⁸ Le Communiqué des ministres de septembre 2003 a repris les termes de leurs ambassadeurs à Genève, critiquant le texte sur les PS et le MSS, qui était selon eux « très loin de répondre correctement aux problèmes des pays en développement au sujet de la sécurité alimentaire et de moyens d'existence, et de développement rural, et d'assurer la survie des petits agriculteurs pauvres et vulnérables, disposant de ressources limitées. » ⁴⁹ L'histoire a démontré qu'à cette occasion les efforts du G-33 ont eu de l'effet sur le processus de négociation.

Les communiqués ministériels de 2003 ont certainement permis la prise de positions fermes au sujet de plusieurs questions concernant les PS et le MSS face à la situation des négociations. Les déclarations et les soumissions du G-33 au cours du « processus de Genève » ont aussi servi à modeler le cours des négociations en réexaminant le projet de texte sur les modalités. Après 2004, les positions du G-33 sont devenues l'un des principaux éléments des réunions du CsA-SE, à côté des déclarations fréquentes du G-20, du Groupe de Cairns, des ACP, des PMA, des PEV et du Groupe africain. Ainsi, les propositions de négociation du G-33 ont commencé à enrichir les recueils de documents de l'OMC. ⁵⁰

Globalement, la coalition du G-33 a réussi à faire évoluer le projet de texte sur les modalités. Les efforts déployés par le G-33 et ses membres au cours des négociations du CdA-SE ont certainement permis de faire évoluer le projet de texte sur les modalités des négociations sur l'agriculture, jusqu'à sa 4^e révision le 6 décembre 2008. ⁵¹ En outre, les discours du G-33 régulièrement présentés au cours des réunions du CNC et du Conseil général (CG), en plus des communiqués ministériels convenus lors des réunions ministérielles du G-33, ont aussi eu une influence particulière sur les politiques qui ont façonné le PDD et les mandats successifs qui ont guidé les négociations après Cancun.

Par conséquent, tandis que le mandat original de la Conférence ministérielle de Doha en 2001 avait établi que le TSD pour les pays en développement « sera incorporé dans les résultats du Cycle de Doha pour le développement », les mandats subséquents, tels que convenus par le Cadre de juillet 2004 et la Déclaration ministérielle de Hong Kong (DMHK) ont marqué d'importants progrès, en déterminant comment les PS et le MSS devaient être négociés. Le Cadre de juillet a déterminé que les pays en développement « auront la flexibilité de désigner un nombre approprié de produits en tant que produits spéciaux (PS) » et que le MSS « sera établi pour utilisation par les pays en développement Membres ». Enfin, la DMHK accorde aux pays en développement la flexibilité de « désigner par eux-mêmes » un nombre approprié de lignes tarifaires en tant que PS, note que les PS sont totalement exemptés de tout nouvel engagement d'accès aux marchés (ils ont droit au traitement de réduction zéro), leur accorde un accès automatique au MSS et leur donne le droit d'avoir recours à un Mécanisme de sauvegarde spéciale basé sur des seuils de déclenchement fondés sur les quantités importées et les prix. »⁵² La formulation de la DMHK au sujet des PS et du MSS est à l'avantage du G-33. Ce résultat a été acquis deux ans après la création du G-33.

Il reste à déterminer dans quelle mesure l'existence du G-33 a renforcé le pouvoir de marchandage de ses membres et donné une valeur-ajoutée aux objectifs de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et du développement rural. Une évaluation définitive ne pourra avoir lieu qu'après que les modalités finales sur l'agriculture auront été convenues. En ce qui concerne le Projet de modalités sur l'agriculture (TN/AG/W/Rev.4), les dispositions sur le traitement des PS (paragraphe 129-131) et sur le MSS (paragraphe 132-146) ont en partie accédé aux demandes du G-33 au cours des négociations. Cependant, toutes les demandes du G-33 sont loin d'avoir reçu pleine satisfaction.

Au cours des négociations qui ont conduit au Projet de modalités actuel, la position du G-33 a certainement été renforcée par la présence en son sein de ses deux plus grands membres, à savoir, la Chine et l'Inde. La présence des deux ou même d'un seul de ces pays dans les réunions de groupes aussi exclusifs que le G-4, le G-7 et le G-5 (à partir de 2010) donne du poids au G-33 en tant que Groupe qui vise à obtenir des PS et un MSS qui « tiennent la route ».

Les perspectives

Les défis que le G-33 doit relever actuellement ou devra relever à l'avenir

Tous les intéressés ont appelé à la conclusion du Cycle de Doha aussitôt que possible de manière répétée, y compris les dirigeants et les ministres de divers groupements (les Sommets du G-20, de la CEAP (APEC, en anglais), les Conférences ministérielles de l'OMC et les réunions ministérielles de l'OCDE et de la CEAP). Cependant, la réalité des réunions jour après jour à Genève pour régler les questions en suspens, comme le projet de modalités sur l'agriculture, donnent un éclairage très différent. Il existe un écart béant entre la rhétorique des dirigeants et des ministres et la réalité des engagements politiques en ce domaine. Il s'agit là du défi que les Membres de l'OMC doivent relever, conscients du fait que, comme le pensent les groupes de pays en développement, ce sont ces derniers qui ont le plus à perdre à mesure que les échéances du PDD sont manquées.

Sur les questions soutenues par le G-33, les négociations du PDD n'ont pas été en mesure d'enregistrer des progrès décisifs. Les pays puissants continuent d'afficher une opposition véhémente contre plusieurs demandes de réformes et d'amendements au texte de l'AsA. C'est ainsi que la poursuite du processus de négociations sur des instruments acceptables comme les PS et le MSS continuera d'être une entreprise très délicate pour le G-33. Le genre de PS et de MSS recherché par le G-33 devra être effectif pour protéger le secteur agricole des pays en développement en dépit de la volatilité des marchés mondiaux. Cela s'avère être un défi gigantesque, étant donné que les différents groupes d'Etats ont une lecture différente du mandat fixé par le PDD.

En clair, le G-33 doit encore obtenir un accord sur des termes et conditions convenus de ces instruments qui constitueront le défi majeur pour que le Groupe puisse rester pertinent dans les négociations de l'OMC. Le G-33 devra continuer sa lutte pour qu'un MSS simple et facile à opérer soit mis en place et que des PS désignés par les pays en développement eux-mêmes puissent s'appliquer à tous les produits agricoles.

L'opposition des principaux pays exportateurs tant développés qu'en développement continuera d'être très rude. Dès le début les Etats-Unis ont affirmé qu'ils n'accepteraient pas de limitations à de nouvelles réformes du commerce agricole mondial à cause de son importance stratégique pour la santé et la productivité de son propre secteur agricole.⁵³ Contrairement au G-33, l'administration américaine considère que pour renforcer la sécurité alimentaire il faut libéraliser encore plus les échanges de produits agricoles.⁵⁴

Pour rendre les choses encore plus difficiles pour le G-33, plusieurs autres pays exportateurs de produits agricoles soutiennent les arguments des Etats-Unis. L'Union européenne a suggéré que les pays en développement ne devraient pas rejeter la libéralisation des échanges car elle est bénéfique tant pour les exportateurs que pour les importateurs.⁵⁵ L'Argentine, un des membres du Groupe de Cairns, a affirmé que le TSD devrait aussi impliquer une ouverture majeure du commerce agricole en faveur des intérêts des pays en développement exportateurs et l'élimination des politiques qui ont des effets de distorsion des échanges et limitent le développement de leur capacité d'exportation.⁵⁶ Dans le même contexte, la Thaïlande considère que le TSD n'est pas la panacée pour l'élimination de la pauvreté, le développement rural et le développement économique. Selon eux, les préoccupations autres que d'ordre commerciales sont mieux défendues par des programmes spécifiquement orientés pour résoudre ces questions qu'en ayant recours à de nouvelles mesures ayant des effets de distorsion des échanges.⁵⁷

Les perspectives continueront à être difficiles pour le G-33, alors que les pays exportateurs deviennent de plus en plus pressants au sujet du MSS, qu'ils considèrent comme la principale raison de l'échec des négociations visant à conclure le PDD lors de la Mini-Conférence ministérielle de juillet 2008. Parmi les membres du G-20, un groupe proche du G-33 à cause de son objectif de faire avancer le TSD pour les pays en développement, certains pays n'hésitent pas à accuser les intérêts défensifs de certains pays en développement (la demande du G-33 pour des PS et le MSS) de bloquer les besoins à l'exportation des autres pays en développement. De plus en plus de pays en développement exportateurs font valoir l'importance accrue du commerce Sud-Sud.

En soulignant de manière répétitive le besoin d'ouverture du commerce mondial agricole pour soutenir son revenu national et son développement, le Costa Rica a fait circuler une note en septembre 2010 dans laquelle il demande l'introduction de « disciplines » ou de « conditionnalités » dans les dispositions sur le MSS de la 4^e Révision du projet de modalités sur l'agriculture, à la place d'une architecture du MSS « simple et facile à mettre en œuvre ». ⁵⁸ Le Costa Rica a averti qu'un MSS « sans limites » risquait d'avoir un impact négatif sur les échanges Sud-Sud et mis l'accent sur la nécessité d'établir des conditions clairement définies pour l'utilisation du MSS afin d'éviter une « utilisation injustifiée ou arbitraire du mécanisme ». ⁵⁹

La note du Costa Rica, ainsi qu'un autre document conjoint de l'Australie et du Canada (JOB/AG/10 de juillet 2010) mettent en avant les arguments des pays exportateurs de produits agricoles en faveur d'un MSS qui soit « approprié » pour ne pas avoir de répercussions négatives sur « le commerce normal » (un niveau déterminé de croissance commerciale). La note conjointe de l'Australie et du Canada met en avant des statistiques destinées à démontrer qu'un MSS incontrôlé porterait préjudice au « commerce normal » ou aux exportations de certains produits agricoles choisis.

Pour le G-33, la demande du Costa Rica d'une « croissance des exportations favorable à son développement », signifie des travaux futurs pour envisager une solution possible permettant de satisfaire les deux blocs opposés de pays en développement. En outre, le G-33 devra œuvrer avec les autres Membres exportateurs de l'OMC pour déterminer le niveau de « commerce normal » qui devrait être assuré avant que les produits agricole des pays exportateurs franchissent la ligne rouge au-delà de laquelle les pays en développement importateurs auraient le droit de restreindre ces importations sur leur territoire afin de protéger leur objectif de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural. Si l'on s'en tient au « Paquet Lamy de 2008 », les pays exportateurs, menés par les Etats-Unis, ne pouvaient accepter un MSS impliquant des droits supérieurs à leur niveau antérieur au Cycle de Doha à moins que le volume des importations en question ne dépasse 140% de la moyenne des trois années précédentes.

Le G-33 devra aussi faire face à des difficultés accrues pour maintenir la solidarité entre ses membres. L'administration américaine a constamment affirmé que le monde avait changé depuis le lancement du Cycle de Doha en 2001. Les pays émergents sont supposés avoir été le plus avantagés par la dernière phase de croissance mondiale et de progrès économique. Par conséquent, il leur est demandé de contribuer dans une mesure comparable au succès des négociations et de prendre la tête de ces efforts. Les plus grands membres du G-33 sont donc tancés pour qu'ils assument leurs responsabilités et ne se cachent plus derrière le TSD pour éviter de jouer un rôle accru à l'OMC.

A l'intérieur du G-33, une relation de travail effective devra être maintenue entre les grands et les petits pays membres, pour tenir compte de la nécessité d'accorder un traitement différencié des PS et du MSS en faveur des PMA et des PEV membres du G-33.

Comment faire pour que le G-33 puisse relever ces défis avec succès ?

Toute conclusion du PDD devrait inclure une solution pour les questions-clés des négociations sur l'agriculture, à savoir les PS et le MSS en particulier. Le défi pour le G-33 est de permettre au CdA-SE de résoudre les questions en suspens sans nécessairement céder du terrain sur son objectif majeur d'établir les PS et le MSS, qui sont jugés indispensables pour assurer la sécurité alimentaire, la garantie des moyens d'existence et le développement rural des pays en développement.

Pour pouvoir effectivement relever ce défi, le G-33 devra continuer à travailler avec les autres Membres de l'OMC pour trouver une solution. A l'intérieur du Groupe, il faudra continuer à travailler sur les questions de substance et affiner les arguments en faveur de la mise en œuvre d'un MSS simple et facile à appliquer et de Produits spéciaux désignés par les pays eux-mêmes. En 2010, le G-33 a soumis six notes aux Membres de l'OMC donnant le point de vue du Groupe sur les possibilités de déterminer et de décider de l'architecture définitive du MSS. Pour le G-33, ces notes pourraient servir de point de départ pour qu'un accord soit conclu entre les Membres de l'OMC sur la question du MSS.⁶⁰

Afin de pouvoir conclure les négociations, le G-33 devrait réussir à convaincre les Membres de l'OMC que les PS et le MSS ne devraient pas continuer à être considérés comme des questions uniquement liées au commerce. En fin de compte, le niveau idéal de « commerce normal » que les exportateurs voudraient obtenir devrait respecter les besoins de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural des pays en développement importateurs nets de produits agricoles. Les notes présentées par le G-33 devraient démontrer que les éléments contraignants (les « disciplines ») que les pays exportateurs voulaient inclure dans le Projet de texte sur les modalités de l'agriculture, y compris l'approche au pro-rata, la saisonnalité et la contre-vérification, vont à l'encontre des objectifs visant à établir un MSS simple et facile à appliquer.

En ce qui concerne les PS, le G-33 a accepté que le texte actuel (Projet de modalités Révision 4) représente le meilleur compromis que les Membres pouvaient atteindre à ce stade, et qu'il devrait par conséquent être considéré comme stabilisé et faire partie du texte final lorsque tous les autres éléments de la négociation du PDD seront acquis.⁶¹

Comme il est aussi dans l'intérêt du G-33 de conclure les négociations sur les subventions internes et la concurrence à l'exportation, il est important pour le Groupe de continuer de soutenir le G-20 dans ses efforts visant à obtenir les meilleurs termes possibles pour les modalités sur l'agriculture. La conclusion des négociations réduirait les effets négatifs de cette distorsion du système commercial mondial des produits agricoles, et le secteur agricole du monde en développement se verrait confronté à une concurrence moins aigüe de la part de produits hautement subventionnés en provenance des pays développés.

L'après-Doha : quel avenir pour le G-33 ?

Il est très difficile de faire des prédictions à partir de la situation actuelle sur l'état du G-33 après la conclusion du Cycle de Doha pour le développement, si et quand celle-ci devait intervenir. Le G-33 est apparu comme une « coalition arc-en-ciel » de pays en développement visant les questions très spécifiques des PS et du MSS dans les négociations du Cycle de Doha.

De temps en temps, des voix à l'intérieur du G-33 se sont élevées pour défendre certaines questions agricoles autres que les PS et le MSS. Cependant, la réponse des autres membres du G-33 n'a pas évolué vers l'élaboration d'une position unique au sein du Groupe en faveur de ces questions spécifiques. En définitive, le G-33 n'a été en mesure de se mettre d'accord que pour faire progresser la question des PS et du MSS.

On pourrait par conséquent affirmer sans trop risquer de se tromper, que pour le moment tout au moins, l'avenir du G-33 après la conclusion du Cycle de Doha dépendra du degré de satisfaction de ses membres par rapport au résultat obtenu sur le TSD concernant les PS et le MSS au cours du Cycle actuel et intégré au cycle suivant de règles de l'OMC.

Aussi longtemps que les indices de pauvreté dans le monde ne donneront pas de signes d'amélioration, les questions de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural continueront de figurer parmi les priorités des négociations commerciales mondiales. L'agriculture représente encore l'épine dorsale de nombreux pays en développement et tout au long du Cycle de Doha pour le développement le G-33 continuera à se battre pour s'assurer qu'un système effectif de PS et de MSS voie le jour en tant que partie intégrante des règles de l'OMC sur l'agriculture.

Notes finales

- 1 Les membres du G-33 sont : Antigua et Barbuda, la Barbade, le Belize, le Bénin, la Bolivie, le Botswana, la Chine, la RD du Congo, la Côte d'Ivoire, Cuba, la Dominique, la République Dominicaine, El Salvador, Grenade, le Guatemala, la Guyane, Haïti, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, la Corée, Madagascar, Maurice, la Mongolie, le Mozambique, le Nicaragua, le Nigeria, le Pakistan, Panama, le Pérou, les Philippines, St Kits et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, le Sénégal, le Sri Lanka, le Surinam, la Tanzanie, Trinidad et Tobago, la Turquie, l'Ouganda, le Venezuela, la Zambie et le Zimbabwe.
- 2 Le traitement spécial et différencié (TSD) concerne les dispositions octroyant des droits spéciaux aux pays en développement tels que : des délais plus longs pour se conformer à des accords et des engagements, des mesures visant à donner plus de possibilités commerciales à ces pays et des dispositions demandant à tous les Membres de l'OMC de sauvegarder les intérêts commerciaux des pays en développement.
- 3 Une subvention gouvernementale octroyée aux agriculteurs et aux exploitations agricoles pour accroître leurs revenus.
- 4 Le Cycle de Doha est le cycle de négociations commerciales de l'OMC lancé en novembre 2001 pour, entre autres, réduire les obstacles au commerce et permettre aux pays Membres de l'OMC d'accroître les échanges mondiaux.
- 5 Le nom fut ensuite changé en « Produits spéciaux » (PS).
- 6 L'accord sur l'Agriculture (AsA) de l'OMC a été négocié au cours du Cycle d'Uruguay (1986-1994) et visait à accroître la concurrence loyale et à diminuer les distorsions du secteur agricole. (Source : le site web de l'OMC).
- 7 Les documents de l'OMC concernés sont par exemple, les déclarations de l'Inde (NG/W/33), et des Philippines (NG/W/48) du 5 octobre 2000 et NG/W/122 du 21 février 2001), du Sri Lanka (G/AG/NG/83, du 12 décembre 2000 et G/AG/NG/W/124 du 1 mars 2001), de la Jamaïque (G/AG/NG/W/86 du 6 décembre 2000), de Corée (G/AG/NG/W/98 du 9 janvier 2001), de Maurice (NG/W/119 du 16 février 2001), et du Groupe Africain (G/AG/NG/W/142 du 23 mars 2001).
- 8 Une lettre de Oxfam International, adressée à l'Ambassadeur de l'Indonésie en date du 2 avril 2003.
- 9 Le Groupe de Cairns est composé en majeure partie de pays exportateurs agricoles de petite et moyenne taille, comme l'Australie, le Brésil, le Canada, l'Indonésie, l'Argentine, l'Afrique du Sud, le Pakistan, la Thaïlande, la Malaisie et la Nouvelle Zélande. Le groupe a fait des efforts remarquables pour libéraliser l'agriculture au cours du Cycle d'Uruguay et continue de le faire au sein de l'actuel Cycle de Doha.
- 10 G/AG/NG/W/13 du 23 juin 2000.
- 11 Discours et déclaration de la coalition pour les PS et le MSS, 18 juillet 2003. Les Membres de l'OMC sponsors de ce texte sont : Cuba, la Rép. Dominicaine, le Honduras, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, la Rép. De Corée, le Nigeria, le Pakistan, Panama, le Pérou, les Philippines, le Sénégal, le Sri Lanka, la Turquie, l'Ouganda, le Venezuela, la Zambie et le Zimbabwe.
- 12 Le Communiqué était co-sponsorisé entre autres par la Barbade, le Botswana, Cuba, la Rép. Dominicaine, le Honduras, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, Maurice, la Mongolie, le Nicaragua, le Nigeria, la Mongolie, le Pakistan, les Philippines, le Pérou, la Tanzanie,

- Trinidad et Tobago, la Turquie, l'Ouganda, le Venezuela, la Zambie et le Zimbabwe. Selon certaines sources, 33 pays ont soutenu le Communiqué.
- 13 Les 42 membres sont : Antigua et Barbuda, la Barbade, le Belize, le Benin, le Botswana, Cuba, la Chine, la RD du Congo, la Cote d'Ivoire, la Rép. Dominicaine, Grenade, la Guyane, Haïti, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, la Rép de Corée, Maurice, Madagascar, la Mongolie, le Mozambique, le Nicaragua, le Nigeria, le Pakistan, Panama, le Pérou, les Philippines, le Sénégal, St Kits et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, le Sri Lanka, le Surinam, la Tanzanie, Trinidad et Tobago, la Turquie, l'Ouganda, le Venezuela, la Zambie et le Zimbabwe.
 - 14 La Déclaration de Doha a été adoptée lors de la 4e session de la Conférence ministérielle de l'OMC en 2001. Elle contient les paramètres et les principes directeurs du PDD.
 - 15 L'Annexe 2 de l'AsA offre aux Membres de l'OMC la base des exemptions des disciplines visant à restreindre ou à réduire le soutien interne octroyé par ces pays à leurs producteurs agricoles.
 - 16 Le document de l'OMC G/AG/NG/W/14 du 23 juin 2000 soumis par Cuba, la Rép. Dominicaine, El Salvador, le Honduras, Haïti, le Nicaragua, le Pakistan, le Kenya, l'Ouganda, le Sri Lanka et le Zimbabwe.
 - 17 La référence au G-33 sur cette question peut être tirée du document de l'OMC TN/AG/GEN/30 du 28 janvier 2010.
 - 18 Document OMC, G/AG/NG/W/54 du 10 novembre 2000.
 - 19 Note de Cuba, la Rép. Dominicaine, El Salvador, le Honduras, l'Indonésie, le Kenya, le Nicaragua, le Nigeria, le Pakistan, les Philippines, le Sri Lanka, la Tanzanie, le Venezuela et le Zimbabwe : « Le TSD dans l'agriculture : mise en place des objectifs », CdA-SE du 21-23 mai 2001.
 - 20 WT/MIN(03)/14.
 - 21 La référence au G-33 sur cette question se trouve dans le document de l'OMC TN/AG/GEN/30, du 28 janvier 2010.
 - 22 Déclaration de Doha, 2001.
 - 23 La multifonctionnalité dans le secteur agricole (souvent la multifonctionnalité en général) se réfère aux avantages multiples qui peuvent découler des politiques agricoles pour un pays ou une région. En général cela concerne les avantages autres que commerciaux, c'est-à-dire, autres que la production et la distribution des produits alimentaires.
 - 24 Les pays en développement qui ont co-sponsorisé cette note sont : la Barbade, le Burundi, la Dominique, Fidji, la Rép. De Corée, Madagascar, la Mauritanie, la Mongolie, Ste Lucie et Trinidad et Tobago.
 - 25 Document de l'OMC G/AG/NG/W/36/Rev.1 du 9 novembre 2000.
 - 26 Proposition de négociation globale de la CE doc. G/AG/NG/W/90 du 14 décembre 2000.
 - 27 Le G-20 est un groupe de pays en développement dans les négociations sur l'agriculture de l'OMC comprenant 23 membres créé au début de la Conférence ministérielle de Cancun en 2003. Sous le leadership du Brésil, le G-20 a vu le jour en réponse à la « Note conjointe » Etats-Unis-CE, considérée comme contraire aux intérêts des pays en développement. Certains membres du G-33 sont aussi membres du G-20, comme la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Bolivie, le Guatemala, le Pérou, les Philippines et le Venezuela,

- 28 Le document de l'OMC W/AG/NG/W/38 du 27 septembre 2000 soutenu par l'Argentine, le Brésil, la Bolivie, le Chili, le Costa Rica, le Paraguay et l'Uruguay (Mercosur).
- 29 La « Catégorie verte » concerne les subventions agricoles autorisées par les Accords de l'OMC parce qu'ils ne sont pas considérés comme ayant des effets de distorsion des échanges. Pour être admise dans la Catégorie verte, une subvention ne doit pas avoir d'effets de distorsion des échanges, ou tout au plus causer des effets minimes. Certains pays sont encore critiques à l'égard de la Catégorie verte dans sa forme actuelle, car selon eux elle a des effets de distorsion des échanges en encourageant plus de production et en faisant chuter les prix.
- 30 La Catégorie du développement, telle que proposée dans les négociations de l'OMC sur l'agriculture préconise une série de mesures qui aideraient l'agriculture dans les pays en développement et leur donnerait une flexibilité accrue pour répondre à leurs besoins.
- 31 Document de l'OMC G/AG/NG/W/14 du 23 juin 2000 soumis par Cuba, la Rép. Dominicaine, El Salvador, le Honduras, Haïti, le Nicaragua, le Kenya, l'Ouganda, le Pakistan et le Sri Lanka.
- 32 WT/MIN(03)/14
- 33 WT/L613 du 22 juin 2005
- 34 Un document de modalités ets un document techno-politique, comprenant des principes précis que les Membres de l'OMC doivent adopter au cours des négociations au sein du CdA-SE. Une fois qu'il est adopté, le document sur les modalités détermine comment le résultat des négociations sera converti en un document légal de l'OMC (le « nouvel » AsA) et les schémas de concessions tarifaires des Membres.
- 35 WT/L613 du 22 juin 2005
- 36 Le Cadre de juillet 2004 est un ensemble d'Accords conclus par les 147 Membres de l'OMC présentant un plan détaillé (ou Cadre) des étapes à franchir pour compléter les « Modalités » des négociations du PDD, y compris sur l'agriculture. Le document inclut en son Annexe A un « Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture. »
- 37 Une note de l'Alliance pour les PS et le MSS adressée au CdA-SE dans le document JOB (03)/59 du 20 mars 2003 offre un raisonnement plus poussé pour soutenir cette demande de sélection par les pays eux-mêmes.
- 38 WT/L613 du 22 juin 2005
- 39 WT/L613 du 22 juin 2005
- 40 *De minimis* est une disposition de l'OMC permettant aux Membres de maintenir une subvention en raison de son montant faible ou négligeable.
- 41 A part les deux premières réunions, les Ministres du G-20 se sont encore rencontrés à Djakarta le 20-21 mars 2007 (voir document OMC WT/L/682) , à New Delhi en septembre 2009 et à Genève en novembre 2009.
- 42 WT/L/613 du 22 juin 2005.
- 43 Communiqué ministériel du G-20, Sao Paulo, du 12 juin 2004 et Communiqué de Presse du G-20 à Dalian, du 12 juillet 2005.
- 44 Déclaration ministérielle de Bhurban, du 9-10 septembre 2005.
- 45 Communiqué de Presse du G-20 à Genève, le 29 juin 2006.
- 46 Document OMC TN/AG/GEN/30, du 28 janvier 2010.

- 47 Voir le Rapport de Stuart Harbinson, président du CdA-SE au CNC de l'OMC du 25 juin 2003.
- 48 Document OMC TN/AG/W/1 du 17 février 2003, remplacé ensuite par TN/AG/W/1/Rev.1 du 18 mars 2003. Au sujet des PS, le paragraphe 11 du projet –Rev.1- stipule que « Les pays en développement auront la flexibilité de déclarer jusqu'à [] produits agricoles au niveau de la position [à six chiffres] du SH comme étant des produits spéciaux en ce qui concerne les considérations en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et/ou de garantie des moyens d'existence ... ». En ce qui concerne le MSS, le paragraphe 26 du projet de texte indique qu' « Une ébauche de nouveau mécanisme de sauvegarde spéciale possible visant à permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris les considérations en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et de garantie des moyens d'existence, fait actuellement l'objet de travaux techniques... ».
- 49 WT/MIN(03)/14.
- 50 Parmi les propositions de négociations les plus importantes du G-33 on compte : JOB(05)/91 ; JOB(05)/92 ; JOB(05)/263 ; JOB(05)/304 ; JOB(06)/63 ; JOB(06)/143 ; JOB(06)/91 ; JOB(06)/173 ; JOB(06)/189 ; JOB(07)/35 ; JOB(08)/47.
- 51 Le premier projet de texte a été présenté par le président Crawford Falconer le 1^{er} août 2007 (TN/AG/W/4).
- 52 WT/MIN(05)/DEC du 22 décembre 2005.
- 53 Document OMC G/AG/NG/W/7 du 4 avril 2000.
- 54 Document OMC G/AG/NG/W/15 du 23 juin 2000.
- 55 Document OMC G/AG/NG/W/24 du 11 juillet 2000.
- 56 Document OMC G/AG/NG/W/1 du 4 avril 2000.
- 57 Déclaration de la Thaïlande, doc G/AG/NG/W/31 du 11 juillet 2000.
- 58 Le G-33 a distribué des « documents techniques » (JOB/AG/3 ; JOB/AG/4 ; JOB/AG/5/Rev.1 et JOB/AG/7 au cours du premier trimestre 2010, rejetant les concepts de saisonnalité, pro-rata et contre-vérification, qui iraient à l'encontre de la mise en place d'un MSS « simple et facile à mettre en application ».
- 59 JOB/AG/13 du 15 septembre 2010.
- 60 Document OMC TN/AG/GEN/30 ; JOB/AG/3 ; JOB/AG/4 ; JOB/AG/5/Rev.1 ; JOB/AG/6 et JOB/AG/7.
- 61 Sur la base des déclarations des membres du G-33 au cours des consultations du CdA-SE en 2010.

Le Groupe AMNA 11 sur les produits industriels : La théorie et la pratique des coalitions réussies

Faizel Ismail

Ambassadeur de l'Afrique du Sud à l'OMC

Introduction

Le Groupe AMNA 11 des pays en développement s'est constitué à la 6^e Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Hong Kong, en Chine, du 13 au 18 décembre 2005.¹ Depuis lors, l'AMNA 11 est devenu un groupe important dans les négociations du Cycle de Doha sur les tarifs industriels, jouant un rôle similaire à celui du G-20 dans les négociations du Cycle de Doha sur l'agriculture. D'autres coalitions de pays en développement, comme le G-33,² le Groupe des PMA, le Groupe des PEV, les ACP, et le Groupe africain, ont aussi pris une part de plus en plus importante dans les négociations du Cycle de Doha.³ Les coalitions offrent ainsi une réponse logique au problème du déséquilibre des pouvoirs de marchandage à l'OMC.

Dans sa récente contribution à la théorie des coalitions de marchandage à l'OMC, Amrita Narlikar⁴ distingue deux types de coalitions, à savoir celles qui sont fondées sur une question (les alliances formées autour d'une préoccupation commune sur un sujet particulier) et les coalitions formant un bloc de pays (fondées sur des vues communes sur des sujets multiples). Elle considère deux hypothèses possibles à l'origine de la formation des coalitions : l'hypothèse de la « défection » et celle des « gains collectifs ». Dans la première hypothèse, la logique de la formation d'une coalition est celle de l'intérêt égoïste individuel qui pousse les nations à rejoindre une coalition pour établir leur pouvoir avant d'être monnayés par les non-membres de la coalition leur offrant d'autres avantages (le « dilemme du prisonnier »). Dans ce scénario chacun des membres de la coalition craint de se retrouver isolé à la fin du jeu en étant le dernier membre à défendre la position collective après l'éclatement de la coalition, -créant ainsi « le prix du perdant ».

A. Narlikar met en avant trois arguments contre l'hypothèse de la « défection » en tant que logique de la formation d'une coalition. Selon elle, les pays ne vont pas coopérer s'ils sont conscients qu'ils sont tous menés par cette logique et dans ce cas les partenaires extérieurs ne prendront pas non plus la coalition au sérieux. A la place, A. Narlikar penche pour la logique plus convaincante de la « chasse au cerf », où les membres reconnaissent que leurs intérêts collectifs auront de meilleures chances de se réaliser s'ils coopèrent entre eux.

A. Narlikar met en avant au-moins trois recommandations pour renforcer les coalitions de pays en développement et pour limiter la tentation de leurs membres de faire défaut (par exemple, en convenant de rejoindre un accord connexe répondant à leurs intérêts particuliers). Il s'agit (a) de déterminer un ordre du jour effectif répondant aux aspirations de tous les membres ; (b) d'encourager les membres plus grands de faire des facilités aux petits pays membres au moyen, par exemple, d'un accès aux marchés élargis ; et (c) de créer une vaste coalition incluant des grands et des petits pays membres, pour rassurer ces derniers que la coalition sera en mesure de satisfaire tous ses membres. A. Narlikar recommande aussi l'adoption de positions favorables à la négociation, plutôt que de rester coûte que coûte sur les positions définies à l'avance (« une stratégie strictement distributive »), susceptible selon elle de favoriser des concessions de la part de la partie adverse, tout en évitant les défections et le risque de démantèlement de la coalition.⁵ Sur la base de cette compréhension théorique des coalitions de marchandage, le présent chapitre a pour vocation d'explorer l'évolution de l'AMNA 11 et d'évaluer son rôle dans les négociations du Cycle de Doha de l'OMC.

Ce chapitre aura pour but de démontrer que le Groupe AMNA 11 a les caractéristiques d'une coalition réussie. Premièrement, le Groupe a consulté ses membres dans toutes les étapes du processus de négociation et a pris en compte les intérêts de tous ses membres dans la formulation de ses propositions en réponse aux divers textes de la présidence. Deuxièmement, l'AMNA 11 a été en mesure de formuler une position de négociation répondant aux objectifs de chacun de ses membres, les grands pays défendant les intérêts et les préoccupations des membres plus petits. Troisièmement, l'AMNA 11 a réussi à mettre sur pied une alliance élargie de pays en développement, qui lui ont permis de maintenir l'unité du Groupe, et de faire avancer ses objectifs au sein de l'OMC. En outre, en élaborant des propositions détaillées pour chacune des questions et en réagissant aux projets de texte de la présidence, l'AMNA 11 a démontré sa volonté de négocier dans chacune des étapes du processus de négociation.

Ce chapitre se décline en dix étapes : la deuxième met en perspective l'environnement des négociations sur l'AMNA du Cycle de Doha et analyse l'évolution du texte sur l'AMNA jusqu'à l'Accord Cadre de juillet 2004 (Annexe B). La troisième met l'accent sur l'évolution du texte relatif à l'AMNA, ainsi que sur le résultat des négociations sur l'AMNA à la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005, en évaluant le rôle du Groupe de l'AMNA 11 de pays en développement depuis sa création. La quatrième analyse le rôle de l'AMNA 11 au cours du processus de négociations allant jusqu'à la suspension du Cycle de Doha en juillet 2006. La cinquième met l'accent sur l'échec de la Réunion ministérielle du G-4 à Potsdam et du premier projet de texte de la présidence en 2007.

Les 6e, 7e et 8èmes étapes évaluent ensuite les diverses révisions du texte des modalités de l'AMNA et passent en revue le rôle et la réaction de l'AMNA 11 aux déséquilibres existant dans tous ces textes. La neuvième étape analyse le paquet ou « Ensemble de Lamy » de juillet 2008, en particulier en ce qui concerne les propositions de l'AMNA 11. La dixième évalue le rôle de l'AMNA 11 dans le contexte des hypothèses d'Amrita Narlikar décrites plus haut sur la logique des coalitions de marchandage. Enfin, l'étape finale évalue quelques propositions rendues publiques en 2009 et 2010 pour arriver à conclure le Cycle de Doha.

L'Accord Cadre de juillet 2004 (Annexe B)

Dans le domaine des produits industriels ou AMNA, le mandat de Doha a convenu de « réduire ou, selon qu'il sera approprié, ... éliminer les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des droits, ainsi que les obstacles tarifaires, en particulier pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement. » La date butoir pour les modalités de l'AMNA a été fixée pour la fin mai 2003, après celle des modalités pour l'agriculture fixée, elle, pour fin mars de la même année. Le président du Groupe de négociations sur l'AMNA avant Cancun, l'Ambassadeur Girard, a donc lancé les travaux sur ces modalités. Plusieurs pays ont proposé des formules de réductions tarifaires. Le président a modifié ces propositions pour suggérer sa propre formule de compromis dans son texte intitulé « Projet d'éléments des modalités pour les négociations sur les produits non agricoles »⁶-connu sous le nom de Proposition Girard.

La Proposition Girard contenait plusieurs éléments, y compris une formule de réduction tarifaire, une approche sectorielle, des dispositions de TSD, la reconnaissance de la situation particulière des Membres ayant accédé récemment (MAR), une approche supplémentaire incluant une élimination sectorielle « zéro pour zéro », une harmonisation sectorielle et des demandes et offres, les négociations visant à réduire les obstacles non tarifaires et les dispositions concernant l'assistance technique pour les pays en développement au cours des négociations.

Bien que vivement critiquée tant par les pays développés que par les pays en développement, la formule Girard a servi de base de négociation pour les modalités de l'AMNA. L'impossibilité de conclure un accord sur les modalités pour l'agriculture à fin mai 2003 et le Texte conjoint Etats-Unis-Union européenne du 13 août 2003 ont forcé l'OMC à réduire ses objectifs de « modalités » complètes et à rédiger un projet d'« Accord cadre » pour la Conférence ministérielle de Cancun.

L'Annexe B du texte de Cancun, intitulé « Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'accès aux marchés pour les produits non agricoles »⁷ a été accusé par les pays en développement d'être biaisé en faveur des pays développés. Ils ont déploré en outre que « le principe d'une réciprocité moindre » stipulé dans le mandat de Doha n'y était pas respecté. Enfin, le projet de texte ministériel de Cancun a été critiqué par les pays en développement car il préconisait une formule tarifaire « non linéaire »⁸ et des réductions tarifaires sectorielles obligatoires.⁹ A la suite de ces critiques, le texte ne fut pas adopté et la Conférence de Cancun se solda par un échec.

Dans la période qui suivit, jusqu'à la Réunion ministérielle de juillet 2004, certaines grandes délégations ont commencé à afficher une approche plus flexible à propos du cadre de l'AMNA. Robert Zoellick, représentant au commerce des Etats-Unis (USTR), dans une lettre de conciliation envoyée aux ministres en janvier 2004, en appelait à de l'ambition, mais aussi à de la flexibilité. Cependant, au cours des mois qui ont précédé la Réunion du Conseil général de l'OMC de juillet 2004, les pays développés¹⁰ ont commencé à insister pour que le texte de Cancun, appelé « Texte Debrez », ne soit pas modifié du tout, malgré les critiques et les objections des pays en développement.

A ce stade, la seule possibilité pour les pays en développement était de s'assurer que le Texte Debrez reste ouvert à la négociation et que les vues et les propositions des pays en développement puissent être incluses après la réunion de juillet dans les négociations concernant l'élaboration des modalités. C'est ainsi que l'Annexe B de l'Ensemble de résultats de Juillet 2004 concernant l'AMNA en appelle à des négociations supplémentaires sur les éléments du Texte Debrez. Parmi ces éléments, se trouvent les questions relatives au traitement des droits non consolidés, aux flexibilités pour les pays en développement, à la participation dans les négociations sectorielles, et à l'érosion des préférences.¹¹

Une évaluation du texte concernant l'AMNA (Annexe B) de l'Accord Cadre de juillet 2004

Les pays en développement ont réussi à éviter que le Texte Debrez, considéré comme biaisé en faveur des pays développés leur soit imposé. L'Accord Cadre de juillet 2004 ouvrait la possibilité de négocier le texte Debrez et ainsi de permettre un résultat plus équilibré des négociations concernant les modalités, prenant en compte les intérêts des pays en développement. Le débat sur les questions substantielles de l'Accord Cadre fut remis à plus tard. Les pays en développement étaient divisés à l'époque de l'Accord Cadre de juillet au sujet de l'approche concernant la formule des réductions tarifaires. Toutefois, ils ont réussi à s'assurer que la possibilité de négociations supplémentaires resterait ouverte.

La Conférence ministérielle de Hong Kong et la formation de l'AMNA

11

Dans la période qui a précédé la Conférence ministérielle de Hong Kong, un groupe de pays en développement a commencé à collaborer intensément sur l'AMNA et a préparé une critique de l'approche des Etats-Unis et des autres pays développés concernant les négociations du Cycle de Doha.¹² Dans une note soumise au Comité sur le Commerce et le Développement, ce groupe de pays a soutenu qu'« On ne saurait attendre des pays en développement qu'ils paient le prix des réformes indispensables des secteurs agricoles des pays développés (auxquels il est fait référence plus haut) en accédant à des demandes exagérément ambitieuses concernant les droits sur des produits industriels, qui ne tiennent pas compte de leur niveau de développement économique et de leurs besoins en matière d'ajustement. »¹³ Ces pays en développement ont demandé de « remettre le développement au centre du Cycle du développement » et ont commencé à s'unir autour de leurs préoccupations communes concernant les négociations sur l'AMNA avant la Conférence ministérielle de Hong Kong. L'approche agressive adoptée

par l'UE à propos de la formule pour les pays en développement dans l'AMNA lors de sa soumission du 28 octobre 2005 a amené ces pays à unir leurs efforts pour défendre les flexibilités que les pays en développement avaient réussi à obtenir dans l'Accord Cadre de juillet 2004.¹⁴

Le front uni s'est encore consolidé à Hong Kong, où les ministres du dit AMNA 11 ont présenté des propositions conjointes pour les négociations sur l'AMNA.¹⁵ Grâce à la montée de son pouvoir de marchandage à l'OMC, l'AMNA 11 a réussi à mettre à son compte trois victoires importantes. Premièrement, la coalition a résisté avec succès contre les tentatives des pays développés de forcer un accord prématuré sur les modalités pour l'AMNA avant tout accord significatif sur les questions clés de l'agriculture. Deuxièmement, les pays en développement ont réussi à faire confirmer que le principe d'une réciprocité moins que totale serait respecté lors des engagements de réductions tarifaires et que des flexibilités appropriées leur seraient accordées afin de préserver leur marge de manœuvre intérieure. Troisièmement, le Groupe a également réussi à établir un lien significatif entre le niveau d'ambition des négociations de l'AMNA et celui des négociations sur l'agriculture.¹⁶

Alors qu'aucun progrès significatif n'a été enregistré à Hong Kong au sujet de l'AMNA, la formation du Groupe AMNA 11 (représentant les pays en développement les plus avancés qui ont été invités à engager des réductions tarifaires en fonction de la formule), a permis aux pays en développement d'éviter d'avoir à prendre des engagements plus onéreux dans l'AMNA. En outre, l'AMNA 11 devait devenir une plateforme importante pour établir des liens avec d'autres pays en développement à l'OMC et pour créer des alliances entre les grands et les plus petits membres en développement de l'OMC. A Hong Kong, les Ministres de l'AMNA 11 se sont joints aux représentants du G-20 pour créer la plateforme commune du G-33 puis celle du G-90 qui a cherché à unir les pays en développement et à créer un élan de solidarité sur les questions concernant chacun de ces groupes, pour former le G-110.

Même à ce stade initial de sa formation, l'AMNA 11 a réussi à : (a) organiser d'intenses consultations entre ses membres et formuler des positions conjointes pour le Salon vert de l'OMC à Hong Kong ; (b) défendre les intérêts spécifiques de ses membres, ses grands membres comme la Chine et l'Inde soutenant les demandes spécifiques de flexibilités accrues de l'Afrique du Sud, de l'Argentine et du Venezuela ; et (c) obtenir le soutien de la majorité des pays en développement pour ses positions de négociation en s'assurant la solidarité d'un groupe élargi comme le G-110.

La suspension du Cycle de Doha en 2006

Ci-dessous on trouvera une brève description des positions de négociations jusqu'à la fin de juillet 2006, lorsque le Cycle de négociations a été suspendu.

Les ministres avaient convenu à Hong Kong que le délai pour les modalités sur l'agriculture et l'AMNA devait échoir le 30 avril 2006. Les ministres du Commerce qui se sont rencontrés en marge du Forum économique mondial de Davos le 28 janvier 2006, sont allés plus loin et ont proposé de conclure le Cycle de Doha à fin 2006.¹⁷ La période

précédant avril 2006 a été dominée par les réunions du G-6 (Etats-Unis, UE, Japon, Inde, Brésil et Australie) et a culminé lors de la Réunion ministérielle du G-6 à Londres les 10-11 mars 2006. La réunion s'est focalisée sur toutes les principales questions du PDD, y compris l'agriculture, l'AMNA, les services, les règles et les questions liées au développement.

Au cours de ces réunions, les Etats-Unis et l'UE auraient remis en question la nécessité du paragraphe 8 sur les flexibilités¹⁸ en faveur des pays en développement, alors que celles-ci avaient déjà été convenues dans l'Accord cadre de juillet 2004. Sur l'AMNA, les Etats-Unis, l'UE, le Japon et l'Australie auraient déclaré qu'ils exigeraient « un accès réel et effectif aux marchés », et qu'ils évalueraient les réductions résultant de toute formule sur la base des taux appliqués par les pays en développement, comme le Brésil et l'Inde. Cependant, tant les propositions de l'UE que celles des Etats-Unis concernant la réduction de leurs propres mesures de soutien interne à l'agriculture étaient loin de constituer des réductions réelles ou effectives de leurs niveaux de subventions.

Constatant que les négociations n'avaient pas suffisamment progressé, Pascal Lamy a annulé la réunion ministérielle prévue pour fin avril 2006. Le Directeur général en a appelé à des négociations fondées sur des textes, dans un processus ascendant (de bas en haut), devant se poursuivre de manière continue à Genève, sous la coordination des présidents des groupes de l'agriculture et de l'AMNA. Le président de l'AMNA a présenté son texte le 26 juin 2006.¹⁹ Le G-6 s'est réuni plusieurs fois au niveau ministériel à la fin juin à Genève et s'est concentré sur les trois côtés du « Triangle Lamy », à savoir : l'accès aux marchés agricoles, le soutien interne à l'agriculture et l'AMNA.

Sur le côté AMNA du triangle, les ministres Celsio Amorim du Brésil et Kamal Nath de l'Inde ont annoncé au cours de la Réunion ministérielle du Groupe AMNA 11 tenue le 29 juin 2006, que lors de la Réunion ministérielle du G-6, l'UE, les Etats-Unis, le Japon et l'Australie avaient insisté pour que les pays membres de l'AMNA 11 s'engagent à réduire leurs droits en adoptant une formule Suisse simple, avec un coefficient de 15. Cette proposition avait été rejetée par le Brésil et l'Inde, car selon eux, elle était déraisonnable, trop onéreuse et contraire au mandat de Doha.²⁰ Selon la formule, la réduction tarifaire varie en fonction du coefficient utilisé. Ainsi, pour un droit, disons de 10%, la réduction tarifaire obtenue en utilisant la formule serait plus accentuée si l'on utilisait un coefficient plus élevé. A l'inverse, si le coefficient utilisé est plus bas, le taux réduit résultant de la formule serait relativement plus élevé. (Voir le Glossaire pour la formule). La Réunion ministérielle de l'AMNA 11 a publié un Communiqué²¹ préconisant l'utilisation de coefficients plus élevés pour les pays développés et suggérant que l'écart entre les coefficients appliqués par les pays développés et ceux appliqués par les pays en développement devrait être de 25. Le Groupe soulignait que cette proposition se fondait sur les deux principes fondamentaux en la matière²², à savoir, une réciprocité qui ne soit pas totale, et la nécessité d'un niveau d'ambition comparable entre les négociations sur l'agriculture et sur l'AMNA, comme convenu au paragraphe 24 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong.

Une fois encore, la Réunion ministérielle du G-6 du 23-24 juillet 2006, présidée par le Directeur général Lamy n'ayant pas enregistré de progrès notables sur la substance des négociations, ce dernier convoqua dans l'urgence une réunion du Comité des

négociations commerciales (CNC) le 24 juillet 2006 pour informer l'ensemble des Membres de l'OMC. M. Lamy annonça que la seule issue possible était de suspendre les négociations pour l'ensemble du Cycle, pour permettre à tous les participants de prendre le temps de la réflexion, pour revoir leurs positions. Cela entraîna le report de toutes les autres échéances prévues pour le Cycle.

Evaluation de la suspension du Cycle de Doha

L'UE et les Etats-Unis sont restés solidaires pour demander aux grandes économies en développement d'ouvrir leurs marchés pour l'AMNA. Le Commissaire européen au Commerce, Peter Mandelson, a demandé que le résultat des négociations donne lieu à « des réductions effectives et de véritables courants d'échanges ». Pour l'AMNA, il a déclaré que l'UE s'attendait à de vraies réductions tarifaires ayant des effets concrets, qui pourraient être atteints en appliquant un coefficient de 15 dans la formule Suisse pour les pays en développement. Le représentant au Commerce des Etats-Unis était d'accord avec les vues exprimées par le Commissaire européen.

Bien que ne représentant pas formellement l'AMNA 11, le Brésil et l'Inde ont défendu et soutenu les positions du G-20 et de l'AMNA 11 aux diverses réunions du G-6 et ont présenté le compte rendu de leurs pourparlers aux ambassadeurs et aux ministres du G-20 et de l'AMNA 11. Leur position de négociation s'est trouvée renforcée par le support technique de qualité et la position unifiée de ces groupes. Dans la période menant à la suspension des négociations, ils ont été en mesure de défendre et de faire avancer leurs intérêts de manière effective, ainsi que ceux d'autres groupes de pays en développement.

Dans ces circonstances, l'AMNA 11 a maintenu sa posture d'engagement et sa volonté de négocier. A ce stade des négociations, l'AMNA 11 s'est aussi montré capable de remplir les trois critères de succès des coalitions établis par Amrita Narlikar. Premièrement, le Groupe s'est réuni régulièrement avec le Brésil et l'Inde aux niveaux technique et des ambassadeurs, pour formuler leur approche et permettre aux deux grands d'en tenir compte lors de leurs débats au sein du G-6. Deuxièmement, le Brésil et l'Inde ont tenu compte des préoccupations spécifiques de certains pays en développement, comme celles de l'Argentine, de l'Afrique du Sud et du Venezuela au sujet des flexibilités. Troisièmement, l'AMNA 11 a tenu plusieurs réunions avec d'autres groupes de pays en développement, comme les PMA, les PEV, le Groupe africain et les ACP, pour les informer des délibérations du G-6 et créer et maintenir la solidarité avec ces Groupes sur leurs sujets de préoccupation.

Le premier Texte du Président de l'AMNA –circulé le 17 juillet 2007

En mars 2007, un processus de discussions bilatérales au niveau des hauts responsables et des ministres du G-4 et du G-6 a débuté, dont le point culminant fut la Réunion finale de négociation des modalités à Potsdam, en Allemagne. La réunion du G-4 à Potsdam, qui s'est tenue du 19 au 23 juin 2007 a échoué au troisième jour, alors qu'elle était prévue de durer entre quatre et cinq jours. Le ministre Celsio Amorim expliqua qu'après la première journée de discussions il était clair que ni l'UE ni les Etats-Unis n'étaient disposés à avancer de manière significative par rapport à leurs propositions d'octobre 2005. Selon lui, les Etats-Unis et l'UE ont esquivé les questions concernant les réductions

du soutien interne ou les réductions tarifaires pour l'accès aux marchés agricoles, alors qu'ils se sont montrés pressés d'aborder les discussions sur l'AMNA et d'en débattre avec le Brésil et l'Inde.

L'UE et les Etats-Unis demandaient que les pays en développement s'engagent à réduire leurs droits en fonction de la formule Suisse avec un coefficient de 18. Le Brésil et l'Inde ont souligné que compte tenu des offres des Etats-Unis et de l'UE sur l'agriculture, ils ne pouvaient accepter de réductions tarifaires supérieures à la formule Suisse avec un coefficient de 30. Le jour suivant l'échec de la réunion de Potsdam, Pascal Lamy a invité les présidents des Groupes de négociation à continuer leur processus d'élaboration de projets de texte. Après consultation des Membres, les présidents ont présenté leurs projets de texte sur l'agriculture²³ et sur l'AMNA²⁴ le 17 juillet 2007.

La réaction de l'AMNA 11 au premier projet de Texte du président

Le projet de texte du président du Groupe de négociation sur l'AMNA préconisait une fourchette de coefficients allant de 19 à 23 pour les pays en développement et de 8 à 9 pour les pays développés. Etant donné que les taux moyens des droits des pays en développement sont élevés par rapport à ceux des pays développés, même en utilisant ces coefficients plus élevés, la formule donnerait une réduction tarifaire d'entre 57 et 62 % pour leurs droits consolidés. Dans le même temps, le pourcentage moyen de réductions tarifaires pour les pays développés serait entre 31 et 33%. En ce qui concerne les flexibilités en faveur des pays en développement, le texte ouvrait les parenthèses du Paragraphe 8. Pour des pays comme le Mexique, qui ne voulaient pas utiliser les flexibilités accordées au Paragraphe 8, le texte contenait une flexibilité permettant une réduction tarifaire inférieure en pour cent (de b plus 3).

L'AMNA 11 s'est adressé tant au GNAM (Groupe de négociation sur l'Accès aux marchés)²⁵ qu'au CNC²⁶, accusant le Projet de texte du président d'être déséquilibré en prescrivant un niveau d'ambition disproportionné pour les pays en développement par rapport à celui exigé des pays développés et de prendre de court les négociations sur l'agriculture en proposant des marges étroites (des coefficients Suisses de 19 à 23 pour les pays en développement), alors que le texte sur l'agriculture offrait une marge relativement plus large pour des négociations futures. Les discours de l'AMNA 11, tant auprès du GNAM que du CNC ont discrédité le Projet de texte du président à cause de ses nombreux défauts et du fait qu'il portait préjudice au résultat des négociations du point de vue des pays en développement.

C'est ainsi que pour éviter qu'un texte déséquilibré du président ne soit imposé aux pays en développement, l'AMNA 11 a soumis un « Texte des Membres » à la Réunion du Conseil général de l'OMC le 9 octobre 2007, contenant les éléments et les principes qui devraient, selon eux, guider le texte sur l'AMNA. En réponse, les Etats-Unis ont déclaré que « cela pourrait signifier la fin du Cycle de Doha » et l'UE a indiqué que « des textes alternatifs (par rapport au Projet de Texte du président) n'étaient pas nécessaires. »²⁷

Les réactions des autres groupes de pays en développement

Le Groupe africain, les ACP et les PEV étaient aussi opposés au texte sur l'AMNA, étant donné qu'il mettait également la pression sur eux. Pour les pays du Paragraphe 6 (ceux qui avaient des bas niveaux de droits consolidés lors du Cycle d'Uruguay), le texte avait

augmenté le niveau de consolidation à 90%, au lieu des 70% qu'ils avaient préconisé. Le Texte exigeait aussi que les PEV consolident leurs droits à 14, 18 ou 22%, un fardeau de réductions tarifaires plus lourd que ce qu'ils avaient envisagé.

L'AMNA 11 a fait une déclaration conjointe au CNC, le 26 juillet 2007, avec le Groupe africain, les ACP et le Groupe des PMA (le G-90) à propos du premier Projet de texte du président sur l'AMNA.²⁸ Le texte conjoint en appelait à corriger les « déséquilibres importants » observés dans le projet de Texte du président. Parmi ceux-ci, la déclaration dénonçait les efforts visant à préjuger des résultats sur l'AMNA, alors que les positions des pays développés étaient encore préservées dans l'agriculture ; à faire payer les pays en développement en premier dans l'AMNA et à les faire payer plus que les pays développés dans l'agriculture, à mettre à l'envers le principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale en exigeant des engagements supérieurs de la part des pays en développement que ceux à quoi seraient tenus les pays développés ; et à réduire à néant l'Accord obtenu à Hong Kong selon lequel le niveau d'ambition de l'AMNA serait comparable à celui de l'agriculture.

Evaluation du premier Projet de Texte

Le premier projet de texte du président semblait répondre et s'accorder aux vues et aux intérêts de l'UE et des Etats-Unis, au grand dam des pays en développement. En outre, le texte semblait accroître la pression exercée sur les pays en développement pour les forcer à ouvrir leurs marchés plus que les pays développés étaient disposés à ouvrir les leurs dans l'agriculture. La pression incessante de l'UE et des Etats-Unis pour pousser les pays en développement à accepter les efforts continus de la présidence pour relever le niveau d'ambition dans l'AMNA était intense. Toutefois, les pays en développement ont tenu bon et réussi à résister à ces pressions grâce à leurs coalitions. Alors que la présidence de l'AMNA s'évertuait à faire pression sur la majorité des pays en développement, la présidence du groupe de négociations sur l'agriculture respectait les vues de la majorité des Membres de l'OMC, tant développés qu'en développement, dans un processus ascendant, « de bas en haut ».

L'UE et les Etats-Unis ont maintenu un degré de coordination efficace entre leurs positions, leur permettant d'exercer un front uni envers les grands pays en développement pour les pousser à relever le niveau d'ambition sur l'accès aux marchés dans les négociations du Cycle de Doha sur l'AMNA, les services et l'environnement.²⁹

Sur l'agriculture, l'UE et les Etats-Unis semblaient conserver le compromis fondamental convenu à Cancun³⁰ dans leur Texte conjoint, afin de concilier leurs objectifs sur ce secteur. C'est ainsi que l'UE n'y a pas exercé de pression excessive pour contraindre les Etats-Unis à réduire leurs mesures de soutien ayant des effets de distorsion des échanges, et de leur côté, les Etats-Unis se sont abstenus de trop mettre la pression sur l'UE pour qu'elle ouvre davantage ses marchés. Par conséquent, ce sont les grands pays en développement qui sont devenus la cible conjointe de l'UE et des Etats-Unis pour satisfaire leurs besoins d'accès aux marchés.

Les efforts conjugués de l'UE et des Etats-Unis ont mis une pression extrême sur les pays en développement pour les faire accepter le projet de texte sur l'AMNA. Cependant, ces derniers ont établi de solides alliances pour pouvoir y résister et pour faire accepter

leurs propres demandes et intérêts. La déclaration commune de l'AMNA 11 et du G-90 à la réunion du CNC à fin juillet 2007 a pris les pays développés au dépourvu. Le front uni présenté par l'AMNA 11 et le G-90 dans leur déclaration commune sur le projet de texte du président fut sans conteste une grande réussite pour l'AMNA 11 et les pays en développement à l'OMC.³¹ C'était la preuve des progrès accomplis par les pays en développement dans la création d'alliances entre eux en dépit de la diversité de leurs niveaux de développement et d'intérêts à l'OMC. Cela fut acquis face aux pressions extrêmes exercées par l'UE et les Etats-Unis pour empêcher cette unité et leurs critiques acerbes concernant le projet de texte sur l'AMNA.

Encore une fois, à ce stade du processus de négociation, l'AMNA 11 a réussi à maintenir une posture de volonté de négocier, conformément aux trois critères de coalitions réussies établis plus haut par Amrita Narlikar. Premièrement, l'AMNA 11 s'est engagé intensivement tant au niveau technique qu'au niveau des ambassadeurs à étudier et à évaluer le premier projet de texte de la présidence et à formuler ses réactions. Deuxièmement, l'AMNA 11 a tenu compte des situations spécifiques de ses membres, comme l'Argentine, l'Afrique du Sud et le Venezuela, dans ses contre-propositions au projet de texte du président et le Brésil et la Chine ont soutenu leurs vues au sein du Groupe de négociation. Troisièmement, l'AMNA 11 a réussi à constituer une formidable alliance de pays en développement lui permettant de renforcer sa position de négociation et de donner confiance à ses membres.

Le premier Texte Révisé du président de l'AMNA, le 8 février 2008

Les premiers textes révisés sur l'agriculture (TN/AG/W/4/Rev.1) et sur l'AMNA ont été présentés le 8 février 2008.

La réaction de l'AMNA 11 au premier projet de texte révisé du président de l'AMNA

Pour l'AMNA 11, il y avait deux questions essentielles : la formule et les flexibilités. Les fourchettes de coefficients (19-23) contenues dans la formule du premier projet de texte du président sont restées inchangées. Dans le premier projet de texte, le président avait ôté les crochets entourant les flexibilités au paragraphe 8 (permettant d'exclure des lignes tarifaires des réductions imposées par la formule, ou d'y exercer des réductions moins importantes, ou encore de les conserver comme non consolidées) qui figuraient auparavant dans l'Accord Cadre de juillet 2004 sur l'AMNA. Dans son premier projet de texte révisé, le président a décidé de réintroduire les crochets, mais d'éliminer totalement les chiffres pour les pourcentages de droits devant être réduits dans une proportion moindre que celle émanant de la formule et pour le volume d'échanges. Dans la conférence de presse qui a suivi la publication du texte révisé, le président de l'AMNA a déclaré qu'il avait éliminé les chiffres au paragraphe 8 suite aux pressions des Membres et qu'une nouvelle proposition pour ce paragraphe serait négociée. Il a fait référence à la proposition de certains Membres d'introduire une échelle mobile permettant aux pays en développement désirant avoir plus de flexibilités d'obtenir soit un coefficient plus bas, soit des flexibilités limitées mais avec un coefficient plus élevé.³²

L'AMNA 11 a critiqué le premier projet de texte révisé du président pour avoir une fois encore ignoré les propositions du Groupe, tant sur les fourchettes de coefficients que sur les flexibilités.³³ Le Groupe a rappelé que lors de la présentation de son premier

projet de texte, le président avait reconnu que les fourchettes des coefficients représentaient son propre avis. Cependant, dans le projet de texte révisé, il avait encore maintenu ces fourchettes de coefficients. L'AMNA 11 a soutenu que ses propres vues devraient être incluses dans le texte des modalités du président afin de permettre aux ministres de déterminer si ces coefficients étaient conformes au principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale et au Paragraphe 24 de la Décision ministérielle de Hong Kong.³⁴

Réactions des autres Groupes de pays en développement

Pour les ACP, bien que la plupart des membres du Groupe ACP n'étaient pas tenus d'appliquer la formule, ils ont déclaré au GNAM que l'impact de la formule serait tout de même ressentie par ces pays. Ils ont aussi souligné leur inquiétude à propos des effets adverses possibles des négociations sectorielles sur la poursuite de l'érosion des préférences.³⁵

Evaluation du premier projet de texte révisé

Les principaux pays en développement ont commencé à se plaindre de l'existence de deux déséquilibres significatifs entre le texte sur l'agriculture et celui sur l'AMNA. Le premier concernait la nette différence de degré d'ambition entre les deux textes et le second était lié aux approches différentes adoptées par les deux présidents dans le processus de rédaction des projets de textes. Roberto Azevedo, haut responsable brésilien, a comparé les niveaux d'ambition entre les négociations sur l'agriculture et celles sur l'AMNA. Pour lui, les pays développés recherchaient un maximum de marges de manœuvre pour l'agriculture et refusaient d'envisager la même chose pour les pays en développement dans l'AMNA. Il en a appelé à un équilibre entre l'ambition et la faisabilité.³⁶

L'AMNA 11 a continué à démontrer une volonté de négocier et de se conformer aux trois facteurs déterminants du succès des coalitions selon Amrita Narlikar. Premièrement, l'AMNA 11 a coordonné ses efforts en formulant des lignes directrices pour guider ses membres dans les discussions concernant leurs réactions envers le premier projet de texte révisé. Deuxièmement, le Groupe a maintenu sa solidarité envers les membres qui demandaient des flexibilités additionnelles, comme l'Argentine, l'Afrique du Sud et le Venezuela. Troisièmement, il a continué à élaborer et à maintenir ses liens avec les autres groupes de pays en développement comme les ACP, le Groupe africain et les PMA.

Le deuxième texte révisé –22 mai 2008

Les deuxième textes révisés sur l'agriculture et l'AMNA ont été rendus publics en mai 2008.

La réaction de l'AMNA 11 envers la deuxième révision du projet de texte pour l'AMNA

Pour la deuxième révision du texte, la présidence a retenu essentiellement les mêmes gammes de coefficients, à savoir de 7 à 9 pour les pays développés (8-9 dans le texte précédent) et 21 à 23 pour les pays en développement. Cependant, le texte révisé une deuxième fois a introduit une « échelle mobile » pour les pays en développement, leur offrant de choisir entre des réductions tarifaires accrues et plus de flexibilités leur permettant de s'écarter des réductions tarifaires en pleine application de la formule, ou des réductions tarifaires moindres, mais avec moins de flexibilités.

Dans son discours au GNAM du 27 mai 2008, l'AMNA 11 a reconnu les aspects positifs de la seconde révision de texte, cherchant à « établir une architecture répondant aux diverses propositions des pays en développement ». Toutefois, l'AMNA critiquait le texte du président pour avoir choisi une fois encore de maintenir une fourchette étroite de coefficients pour les pays en développement déterminant à l'avance le niveau d'ambition de l'AMNA sans tenir compte des positions de l'AMNA 11 sur la question des fourchettes de coefficients.³⁷

Dans son discours, l'AMNA 11 a aussi critiqué l'introduction dans la deuxième révision du texte du président, de la clause anticoncentration, demandée par l'UE et les Etats-Unis (au paragraphe 7f), alors que cette proposition n'avait pas l'appui de la majorité des pays en développement. De même, l'AMNA 11 a souligné que le paragraphe 7i entre crochets du texte de la deuxième révision visait à lier la formule aux initiatives sectorielles, alors que le texte du président indiquait plus loin que « la participation aux initiatives sectorielles est sur base non contraignante. »

Les réactions des autres groupes de pays en développement

Dans son discours au GNAM, le Groupe africain a regretté que le texte révisé soit entravé par plus de crochets que le précédent. Le Groupe a fait part de plusieurs préoccupations, y compris sur les fourchettes de coefficients pour les pays en développement, la couverture contraignante des pays du Paragraphe 6, les tentatives de lier les initiatives sectorielles à la formule et la nécessité de traiter de manière plus adéquate la question de l'érosion des préférences.³⁸

Evaluation de la deuxième révision du projet de texte

A ce stade du processus, tant l'UE que les Etats-Unis ont continué à demander une augmentation de l'accès aux marchés des grands pays en développement. Ils ont requis une clause anticoncentration qui limiterait les flexibilités accordées aux pays en développement, et demandé aux grands pays en développement de participer aux négociations sur les secteurs d'intérêt pour eux. Bien que les groupes de grands pays en développement aient continué à résister aux pressions de l'UE et des Etats-Unis visant à leur faire accepter des abaissements tarifaires onéreux, le président de l'AMNA a continué à proposer des dispositions favorables aux pays développés.

Le président de l'AMNA a continué à relever le niveau d'ambition du projet de texte pour l'AMNA en faveur des demandes de l'UE et des Etats-Unis. Alors qu'il accordait certaines améliorations en faveur de flexibilités accrues pour les pays en développement, il a inclus la clause anticoncentration dans le texte, avec pour résultat une limitation des flexibilités, en dépit de l'opposition générale des pays en développement à l'encontre de cette clause. De même, il a forgé un lien entre les initiatives sectorielles et la formule comme demandé par l'UE et les Etats-Unis, malgré l'absence de soutien pour un tel lien de la part des pays en développement.

Lors de la Réunion de l'OCDE sur le PDD à Paris, le 5 juin 2008, la représentante au Commerce des Etats-Unis (USTR) Susan Schwab et le Commissaire européen, Peter Mandelson, ont tous deux préconisé l'adoption d'une « clause anticoncentration » pour limiter les flexibilités accordées aux pays en développement et une « remise à

niveau » des négociations sectorielles.³⁹ De nombreux ministres de pays en développement présents à la Réunion ministérielle de Paris, dont Celsio Amorim, le ministre du Commerce du Brésil et Kamal Nath, le ministre du Commerce de l'Inde, ont rejeté ces demandes.

Une fois encore, l'AMNA 11 s'est montré désireux de négocier et a démontré qu'il remplissait les conditions fixées par Amrita Narlikar pour mener à bien une coalition. En premier lieu, l'AMNA 11 a tenu d'intenses réunions aux niveaux technique et des ambassadeurs pour évaluer et réagir au texte révisé de la présidence. Deuxièmement, le Groupe a continué de soutenir les positions spécifiques de l'Argentine, de l'Afrique du Sud et de Venezuela. Enfin, en troisième lieu, l'AMNA 11 a conservé sa solidarité et sa coordination avec le Groupe africain, les ACP et le Groupe des PMA.

La troisième révision du projet de texte du président, le 10 juin 2008

Les présidents des Groupes de négociation sur l'agriculture et sur l'AMNA ont présenté la troisième révision de leur texte le 10 juillet 2008.

La réaction de l'AMNA 11 à la troisième révision du projet de texte du président

Dans sa déclaration au Groupe de négociation sur l'AMNA, le Groupe AMNA 11 a reconnu des progrès dans les efforts du président visant à couvrir les questions complexes de l'architecture des modalités pour l'AMNA. Cependant, il a regretté qu'une fois encore, cette troisième révision avait maintenu d'étroites fourchettes de coefficients pour les pays en développement déterminant par avance le niveau d'ambition de l'AMNA et ne tenant aucun compte des positions de l'AMNA 11, telles qu'elles avaient été présentées par le Groupe sur la question des fourchettes de coefficients. L'AMNA 11 a également rejeté toutes les manœuvres visant à restreindre encore plus les flexibilités déjà limitées dont disposaient les pays en développement dans le texte des modalités, en particulier par la dite « clause anticoncentration » proposée par l'UE et les Etats-Unis. Dans son allocution, le Groupe a rappelé la nécessité de faire en sorte que les modalités de l'AMNA respectent le mandat d'une réciprocité qui ne soit pas totale ainsi que le paragraphe 24 de la Déclaration de Hong Kong qui en appelle à une équivalence entre les niveaux d'ambition des négociations sur l'agriculture et celles de l'AMNA.

Evaluation de la troisième révision du projet de texte

Lors de leur réunion à Genève en préparation des réunions ministérielles prévues pour la fin juillet 2008, les ministres du G-20 et de l'AMNA 11 se sont trouvés confrontés à une série de textes déséquilibrés. D'une part, le texte sur l'agriculture comportait des flexibilités significatives permettant aux pays développés et en développement de répondre à leurs sensibilités et à leurs besoins de développement. Mais d'autre part, le texte sur l'AMNA comportait un niveau d'ambition accru pour les pays en développement et une étroite fourchette de flexibilités pour répondre aux besoins de développement de ces derniers, tout en limitant les flexibilités par une clause anticoncentration.⁴⁰

Toutefois, l'AMNA 11 a continué à vouloir négocier. A ce stade des négociations, le Groupe se conformait encore aux trois caractéristiques des coalitions réussies, telles que définies par Amrita Narlikar, et maintenait son approche coordonnée en consultant

ses membres. Il a continué à soutenir les positions spécifiques de certains de ses membres comme l'Argentine, l'Afrique du Sud et le Venezuela et enfin, il a poursuivi ses efforts visant à renforcer la solidarité avec d'autres groupes de pays en développement.

Les réunions ministérielles de l'OMC en juillet 2008 et le paquet ou « Ensemble Lamy »

De nombreux ministres se sont rendus à l'invitation de Pascal Lamy pour prendre part aux négociations au niveau ministériel à fin juillet 2008 à Genève. Après deux jours de déclarations liminaires au CNC de l'OMC et dans le Salon vert, Pascal Lamy a mis sur pied les réunions ministérielles du G-7 (Etats-Unis, UE, Japon, Australie, Chine, Inde et Brésil), qui ont dominé les négociations jusqu'à l'impasse du 29 juillet 2008. Au cours des réunions ministérielles du G-7, le Directeur général Pascal Lamy a élaboré le dit « Ensemble Lamy » proposant des coefficients médians par rapport aux fourchettes contenues dans les textes du président de l'AMNA.⁴¹

Le Brésil et l'Inde faisaient partie du G-7 mais furent dans l'incapacité de consulter l'AMNA 11 sur le paquet proposé au cours du G-7. La cause supposée de l'impasse des réunions ministérielles de juillet fut l'incapacité des ministres du G-7 de se mettre d'accord sur un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) en faveur des pays en développement. Cependant, il y a trois causes sous-jacentes à cet échec qu'il convient de relever.

Premièrement, le président du Groupe de négociation sur l'AMNA a joué un rôle significatif en faussant les textes à l'encontre des pays en développement et en créant un déséquilibre entre les textes sur l'agriculture et sur l'AMNA. Le Groupe AMNA 11 qui représentait un nombre important d'économies émergentes de marché avait critiqué les divers projets de texte du président dans la période précédant la réunion ministérielle de juillet 2008, en l'accusant de ne pas tenir compte de leurs vues et de refléter ses propres préférences. La position du Groupe s'articulait comme suit lors de la déclaration de l'Afrique du Sud au CNC du 22 juillet 2008 :

Notre expérience dans les négociations sur l'AMNA au cours des deux dernières années nous a démontré que les textes qui ont été préparés au cours des diverses étapes ont constamment ignoré les positions et les vues que nous avons exprimées en tant qu'AMNA 11. En outre les déclarations indiquent que si les négociations sur l'agriculture ont été menées au moyen d'un processus élaboré avec soin « de bas en haut » représentant les positions de tous les Membres de l'OMC dans le texte des modalités pour l'agriculture, le texte des modalités pour l'AMNA est fortement contrôlé et dirigiste.⁴²

Deuxièmement, l'UE et les Etats-Unis ont constamment éludé le mandat de Doha visant à réduire de manière substantielle la protection agricole dans les pays développés tout en augmentant la pression sur les pays en développement pour les amener à ouvrir leurs marchés dans l'AMNA. Pour cette raison, le ministre du Commerce de l'Afrique du Sud -Davies a soutenu que la raison sous-jacente de l'échec de la réunion ministérielle de juillet était dûe au déséquilibre fondamental entre les demandes légitimes de réformes du système commercial mondial en faveur du développement et les intérêts ouvertement

mercantilistes de ceux qui bénéficient du système commercial mondial déséquilibré, tel qu'il existe actuellement.⁴³

La troisième raison de l'échec des réunions ministérielles provient du fait que, ironiquement, l'UE et les Etats-Unis ont continué leur « processus médiéval »⁴⁴ de vieilles habitudes consistant à mettre en place de petits groupes de négociation pour régler les questions principales, sans pour autant respecter les petits acteurs qui se trouvaient ainsi marginalisés, leurs préoccupations n'étant généralement pas prises en compte dans les négociations. Les réunions ministérielles du G-7 convoquées par Pascal Lamy au cours de la Conférence ministérielle de juillet 2008 n'a pas permis de réussir la percée espérée dans les négociations sur les modalités pour l'agriculture et l'AMNA. Certains éléments accordés par le G-7 sur les modalités –le dit paquet ou « Ensemble Lamy »- n'avaient pas reçu l'aval de tous les membres du G-7,⁴⁵ et n'avaient pas le soutien de la majorité des membres qui étaient d'avis que les questions les concernant avaient été marginalisées au cours de la négociation.

Alors que les membres de l'AMNA 11 s'étaient réunis avant les réunions ministérielles de juillet 2008 pour formuler une position cohérente et unie sur l'AMNA, ils n'avaient aucun moyen de se réunir et de se consulter au cours du processus des réunions ministérielles du G-7 convoquées par Pascal Lamy. Il s'en est suivi une fragmentation des positions du Groupe. L'Afrique du Sud, en tant que coordinateur de l'AMNA 11, n'avait même pas été invitée au G-7. En outre, les questions spécifiques concernant des flexibilités additionnelles demandées par certains membres de l'AMNA 11, comme l'Argentine, l'Afrique du Sud et le Venezuela, n'ont pas été abordées au G-7, ce qui a entamé la solidarité des membres de l'AMNA 11. Enfin, les questions d'intérêt pour les petits pays en développement, comme le traitement en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour les PMA et l'érosion des préférences n'ont pas été abordées au G-7. Ainsi, les chances de maintenir et de renforcer une alliance élargie entre les pays en développement ont été perdues.

Evaluation de la coalition de l'AMNA 11

Pour revenir sur les hypothèses avancées par Amrita Narlikar sur les raisons de la formation des coalitions, si l'on évalue l'AMNA 11 en fonction de ces critères, il est clair que l'AMNA 11 présente les caractéristiques d'une coalition fondée sur les « gains collectifs », dans laquelle les parties reconnaissent que leurs intérêts collectifs seront mieux défendus s'ils coopèrent. L'AMNA 11 a aussi démontré qu'il possédait les caractéristiques d'autres coalitions réussies à l'OMC. Le Groupe a survécu et réussi grâce à : (a) un processus de consultations internes et de « mise en place d'un ordre du jour » permettant de conserver le soutien et la confiance de ses membres ; (b) une volonté de reconnaître les préoccupations spécifiques de ses membres (le soutien accordé à l'Argentine, à l'Afrique du Sud et au Venezuela pour les flexibilités spécifiques à ces pays) ; et (c) un soutien apporté aux intérêts des PEV et des PMA et la constitution d'alliances effectives avec ces groupes.

Les hypothèses d'Amrita Narlikar conditionnaient le succès des coalitions à leur volonté de négociation. Dès ses débuts à la Conférence ministérielle de Hong Kong, l'AMNA 11 a démontré sa volonté de négocier, en engageant le dialogue avec ses principaux

interlocuteurs, l'UE et les Etats-Unis et d'autres pays développés, en élaborant des propositions pour guider les textes de la présidence et en réagissant en détail aux textes du président. Ces efforts ont été déployés avec célérité tout en restant ferme sur ses principes et sur ses positions de négociation. C'est ainsi que l'AMNA 11 est devenu l'interlocuteur privilégié de l'UE et des Etats-Unis dans les négociations sur l'AMNA. L'AMNA 11 a aussi démontré son aptitude à se conformer aux trois autres facteurs cités par A. Narlikar pour assurer le succès des coalitions. Ceux-ci sont énumérés ci-dessous.

Premièrement, l'AMNA 11, coordonné par l'Afrique du Sud, s'est continuellement engagé dans d'intenses consultations avec ses membres en adoptant une approche proactive et constructive envers les négociations sur l'AMNA. Depuis sa formation à la Conférence ministérielle de Hong Kong, le Groupe a présenté une foule de propositions techniques sur chacune des questions débattues pour l'AMNA, après avoir mené d'intenses négociations à l'interne, parmi ses propres membres. Ces consultations se sont déroulées aux niveaux techniques des ambassadeurs et enfin dans de nombreuses réunions ministérielles.

Deuxièmement, l'AMNA 11 a adopté une approche visant à maintenir une position commune sur les principes et les concepts tout en reconnaissant et en soutenant les préoccupations et les situations spécifiques de ses membres. C'est ainsi que le Groupe, y compris ses plus grands membres que sont l'Inde et le Brésil, a continué à soutenir les besoins spécifiques de l'Argentine, de l'Afrique du Sud et du Venezuela. Chacun de ces pays demandait des flexibilités spécifiques pour des raisons différentes et l'AMNA 11 a soutenu leurs intérêts au cours de toutes les étapes de la négociation.

Troisièmement, l'AMNA 11 a constamment soutenu les intérêts des plus petits pays en développement et a créé des alliances effectives avec eux. Le Groupe a établi des liens de confiance mutuelle avec d'autres coalitions de pays en développement représentant les PMA, le Groupe africain, les ACP et les PEV. Il a offert une direction et un soutien à d'autres groupes de pays en développement et pris ses responsabilités envers les membres les plus pauvres, en particulier les PMA et les PEV. A Hong Kong, « les pays en développement capables de le faire » se sont engagés à offrir un accès aux marchés en FDSC à tous les PMA. Ce fut une avancée historique. En outre, l'AMNA 11 a reconnu et offert son soutien aux demandes des PEV.

Ces pays, qui appartiennent à une catégorie non définie, ont longtemps demandé aux autres Membres de l'OMC de reconnaître leur situation particulière et de faire en sorte que les règles de l'OMC et les ambitions d'accès aux marchés tiennent compte de la spécificité de leurs besoins de développement et de capacités.

L'AMNA 11 a reconnu les préoccupations de ces pays en développement et a accepté de les traiter différemment en leur offrant des flexibilités accrues. L'Afrique du Sud, qui est le coordinateur de l'AMNA 11 est aussi membre d'une union douanière (SACU), et doit s'assurer que ses positions sont bien coordonnées avec celles de ses voisins. L'Afrique du Sud devait aussi continuer de consulter et d'intégrer les positions de négociation des économies plus petites (le Groupe africain, les PEV et les PMA) qui partagent les mêmes vues que ses partenaires de l'union douanière. L'AMNA 11 était donc en mesure de maintenir l'unité parmi une grande variété de pays en développement

au sein du G-90 et de limiter la capacité des pays développés à isoler l'AMNA 11 (surtout les plus grandes économies émergentes du Groupe).

On peut tirer les leçons de l'échec de la réunion ministérielle de juillet 2008 pour l'AMNA 11. Le Groupe a souffert de ne pas être formellement représenté au G-7 en juillet 2008. L'Afrique du Sud qui en est le coordinateur n'avait pas été conviée au G-7 et n'a pas été consultée sur le paquet ou « Ensemble Lamy ». L'Inde avait réservé sa position. Les autres membres de l'AMNA 11 ne furent pas non plus consultés et furent confrontés à une situation de « prendre ou laisser tomber ». L'Argentine, l'Afrique du Sud et le Venezuela ont continué à vouloir négocier pour parvenir à un meilleur accord. Le Groupe devra réfléchir sur les moyens de maintenir sa solidarité malgré les positions de négociations différentes de ses membres et de leurs intérêts variés. Si l'un de ses membres importants acceptait un compromis avant les autres, cela pourrait être interprété comme une « défection » en vue d'obtenir un « avantage particulier », ce qui affaiblirait la coalition, entraînant probablement sa dissolution. Cela met la pression sur les autres membres de la coalition pour qu'ils s'assurent de ne pas se retrouver dans la position décrite par Amrita Narlikar comme celle du « prix du perdant ».

Conclusion

Ce chapitre a permis de survoler schématiquement la formation et l'évolution du Groupe AMNA 11 jusqu'à la Conférence ministérielle de Hong Kong et à chacune des étapes des négociations qui l'ont suivie, jusqu'à l'échec de la réunion ministérielle de juillet 2008. L'évolution de l'AMNA a été évaluée en fonction des critères établis par Amrita Narlikar pour déterminer la réussite des coalitions. Comme on a pu le voir ci-dessus, l'AMNA 11 s'est conformé aux critères essentiels fixés par A. Narlikar pour les coalitions couronnées de succès, bien que le Groupe doive encore assimiler les leçons de l'échec de juillet 2008 pour éviter de subir des « défections ». Pour conclure, le chapitre donne un bref aperçu des efforts entrepris en 2009 et 2010 pour relancer et faire aboutir le Cycle de Doha.

Les efforts visant à relancer le Cycle de Doha en 2009 et 2010

A fin décembre 2008 les Membres de l'OMC n'étaient pas parvenus à s'entendre sur le paquet ou « Ensemble Lamy » et les Etats-Unis avaient rejeté les efforts entrepris par les présidents des Groupes sur l'agriculture et l'AMNA pour fixer les points de convergence obtenus en juillet 2008. Dès le début de 2009, la nouvelle administration américaine a enfoncé le clou en déclarant que ces textes étaient inacceptables pour ses compatriotes car ils ne leur offraient pas un accès suffisant aux marchés des grands pays en développement.

Les Etats-Unis ont engagé d'intenses réunions bilatérales avec les plus grands pays en développement, comme la Chine, l'Inde et le Brésil, pour essayer de les convaincre d'offrir aux exportateurs américains un accès à leurs marchés agricole, non agricole et des services plus large que ce qui était prévu dans les textes de juillet et décembre 2008.

De nombreux pays en développement, menés par la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud se sont opposés aux efforts des Etats-Unis en 2009 et 2010, visant à saper le

processus multilatéral en s'engageant dans des arrangements bilatéraux pour accroître l'accès aux marchés pour leurs exportateurs au-delà des accords conclus au titre des modalités actuelles, qui sont déjà biaisés au détriment des pays en développement.⁴⁶

Les pays en développement ont soutenu que les modalités sur l'agriculture et l'AMNA contenues dans les projets de texte des présidents respectifs de juillet et décembre 2008 sont déséquilibrés. Selon eux, le niveau d'ambition pour l'agriculture a été réduit pour les pays développés alors que le niveau d'ambition pour l'AMNA a été considérablement relevé compte tenu des fortes réductions programmées pour les pays en développement au moyen de la formule Suisse et de la réduction supplémentaire des flexibilités en faveur des pays en développement résultant de la clause anticoncentration.⁴⁷ Par conséquent, les efforts actuels des Etats-Unis visant à obtenir un accès accru aux marchés des grands pays en développement au moyen de négociations bilatérales et sectorielles sont inappropriés et contraires au mandat de Doha qui a donné la priorité aux exportations d'intérêt pour les pays en développement.

Dans ce contexte, la question clé pour les pays en développement n'est pas quand, mais comment interviendra la conclusion du Cycle. Il est essentiel que l'Administration américaine accepte la dimension du développement du Cycle de Doha et s'attache à conclure en respectant le mandat du développement. Les pays en développement, quant à eux, devront convaincre les Etats-Unis de la cohérence globale de son engagement multilatéral et du bien-fondé de son soutien en faveur du développement. Si l'Administration américaine n'arrive pas à s'opposer aux pressions de ses lobbies protectionnistes qui font campagne pour un accès accru aux marchés au risque de retarder ou de faire capoter la conclusion du Cycle, ou si elle n'arrive pas à modérer les ambitions des puissants lobbies d'exportateurs avides d'engranger des gains énormes en accédant aux marchés aux dépens de certains grands pays en développement, alors les pays en développement devront consolider leurs alliances, comme l'AMNA 11, le G-20, le G-33, le Groupe des PMA, les ACP et le Groupe africain afin de se défendre contre les efforts de ceux qui recherchent un résultat déséquilibré pour la conclusion du Cycle de Doha.

Notes finales

- 1 Le Groupe AMNA 11 de pays en développement a vu le jour juste avant la Conférence ministérielle de Hong Kong de décembre 2005. Les membres du Groupe sont : l'Argentine, le Brésil, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Namibie, les Philippines, la Rép. d'Afrique du Sud, la Tunisie et le Venezuela.
- 2 Le G-33 a été créé à la veille de la 5e Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue en septembre 2003. De 23 membres au départ, essentiellement des pays de petites exploitations agricoles, désireux de protéger leur développement rural, leurs moyens d'existence et leurs besoins de sécurité alimentaire, le G-33 comptait quelque 45 membres en juillet 2007.
- 3 Le Groupe des PMA, les ACP et le Groupe Africain se sont coalisés sous l'appellation de G-90 de pays en développement.
- 4 Narlikar, A. 2009. « A Theory of Bargaining Coalitions in the WTO », in (ed.) Narlikar, A. and Vickers, B., *Leadership and Change in the Multilateral Trading System*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing/Martinus Nijhoff.
- 5 A ce propos, voir Narlikar, A. et Odell, J. 2006. « The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group in the WTO » in Odell, J. (ed.) *Negotiating Trade. Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 6 Document OMC, TN/MA/W/35, du 16 mai 2003.
- 7 Voir document OMC, JOB(03)/150/Rev.2
- 8 Voir para.3 de l'Annexe B. Certains pays en développement ont déploré que l'application de cette formule à leurs propres réductions tarifaires provoquerait des tâches significatives d'ajustement, alors que cela ne serait pas le cas pour les pays développés dont les tarifs étaient déjà relativement bas.
- 9 Certains pays en développement étaient disposés à accepter la possibilité de réductions sectorielles, mais seulement si cela était décidé volontairement. Ils craignaient que le poids de l'ajustement serait relativement lourd pour eux, surtout si leurs secteurs les plus sensibles se trouvaient visés par de telles réductions tarifaires sectorielles.
- 10 Les pays développés ont créé un groupe de négociation informel visant à soutenir le texte de Cancun (Texte Debrez) appelé « Les amis de l'ambition » (Friends of Ambition).
- 11 Voir le para.1 de l'Annexe B du document OMC WT/L/579 du 2 août 2004.
- 12 Voir la déclaration de l'Afrique du Sud à la 55e session du Comité sur le commerce et le développement, au nom de l'Argentine, du Brésil, de l'Inde, de l'Indonésie, de la Namibie, des Philippines et du Venezuela, du 28 novembre 2004.
- 13 Voir doc de l'OMC WT/COMTD/W/145 du 1e décembre 2005 : « Remettre le développement au centre du Cycle de Doha pour le développement » soumis par l'Argentine, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, la Namibie, le Pakistan, les Philippines, la Rep. D'Afrique du Sud et le Venezuela au Comité du Commerce et du développement.
- 14 Voir le document OMC TN/MA/W/65 du 8 novembre 2005 : « Accès aux marchés des produits non agricoles : flexibilités en faveur des pays en développement », soumis par l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Namibie, le Pakistan, les Philippines et le Venezuela.

- 15 Voir la lettre des pays ci-dessus plus la Tunisie, envoyée au président de la Conférence et au Directeur général à la Conférence ministérielle de Hong Kong.
- 16 Voir document OMC, WT/MIN(05)/DEC , para.24, de la Déclaration ministérielle du 22 décembre 2005.
- 17 « Ministers promise to accelerate pace of Doha talks », article paru dans le Financial Times du 30 janvier 2006.
- 18 Dans l'Accord cadre de juillet 2006 de l'OMC il a été convenu d'accorder un degré limité de flexibilité aux pays en développement pour leur permettre de protéger certaines lignes tarifaires des réductions de droits supplémentaires ou de réduire ces lignes d'un pourcentage plus petit que la moyenne des réductions spécifiée dans la formule convenue.
- 19 Document OMC, JOB(06)/200/Rev.1 « Vers des modalités pour l'AMNA » du 30 juin 2006.
- 20 « Hopes for Modalities Deal Diminish as G-6 Meeting Ends Without Progress », WTO Reporter, 30 juin 2006.
- 21 Document OMC, Communiqué ministériel de l'AMNA 11, du 29 juin 2006, Genève.
- 22 La Déclaration de Hong Kong avait convenu que les pays en développement devraient réduire leurs tarifs dans une proportion moindre que les pays développés (Une réciprocité qui ne soit pas totale) et que le degré de réductions tarifaires dans l'AMNA devrait être comparable à celui opéré dans l'agriculture (paragraphe 24).
- 23 Voir le document OMC « Projet de modalités pour l'agriculture », JOB(07)/128, du 17 juillet 2007.
- 24 Voir le document OMC « Modalités pour l'AMNA » , JOB(07)/126, du 17 juillet 2007.
- 25 Voir document OMC, « Déclaration de l'AMNA 11 au GNAM du 17 juillet 2007 », JOB(07)/132 du 31 juillet 2007.
- 26 Voir document OMC « Déclaration de l'AMNA au CNC » du 26 juillet 2007. Voir aussi « Twenty Months of the NAMA 11 », Août 2007, Mission de l'Afrique du Sud auprès des Nations Unies et de l'OMC, Genève.
- 27 Developing Countries Reject Doha Round Plans for Tariff Cuts », in Financial Times, 10 octobre 2007.
- 28 « Discours conjoint du G-90 et de l'AMNA 11 » du 26 juillet 2006 (en anglais, sous le titre « Joint Statement of the G-90 and the NAMA 11 », dans le document « Twenty Months of the NAMA 11 » d'août 2007, à la Mission permanente de l'Afrique du Sud auprès des Nations Unies et de l'OMC à Genève.
- 29 L'UE et les Etats-Unis ont toutefois accusé des différences importantes dans leurs positions de négociation sur d'autres sujets, comme les questions relatives aux règles (l'antidumping et les subventions à la pêche), ainsi que sur les indications géographiques.
- 30 Voir Ismail F. 2004, « Agricultural Trade Liberalisation and the Poor : A Development Perspective on Cancun" Bridges, Janvier 2004.
- 31 Voir la Déclaration commune du G-90 et de l'AMNA 11 du 26 juillet 2007 (en anglais) dans « Twenty Months of NAMA 11 » d'août 2007. Mission permanente de 'Afrique du Sud auprès des Nations Unies et de l'OMC, Genève.
- 32 Voir WTD, du 11 février 2008.

- 33 Voir la Déclaration de l'AMNA 11 au CNC du 26 juillet 2007 (en anglais) , dans «Twenty Months of the NAMA 11 » d'août 2007, à la Mission permanente de l'Afrique du Sud auprès des Nations Unies et de l'OMC à Genève.
- 34 Voir « NAMA 11 Talking Points for the NGMA » du 20 février 2008, dans « Twenty Months of the NAMA 11 » d'août 2007, à la Mission permanente de l'Afrique du Sud auprès des Nations Unies et de l'OMC à Genève.
- 35 Voir la « Déclaration des ACP au GNAM » du 20 février 2008.
- 36 Voir le document OMC « Déclaration du Brésil à la réunion ouverte sur l'AMNA », Genève, 20 février 2008.
- 37 Voir document OMC « Déclaration de l'AMNA 11 sur la deuxième révision du projet de modalités pour l'AMNA », 27 mai 2008.
- 38 Voir document OMC « Déclaration au nom du Groupe Africain au GNAM » du 27 mai 2008.
- 39 Voir WTD, 5-6 juin 2008.
- 40 Voir le Communiqué ministériel de l'AMNA 11 à Genève du 20 juillet 2008.
- 41 Le Paquet de juillet 2008 se proposait d'adopter le moyen terme du projet de texte du président de l'AMNA du 10 juillet 2008.
- 42 Document OMC, « Déclaration de l'Afrique du Sud au CNC de l'OMC » du 22 juillet 2008.
- 43 Davies R. 2009. Reclaiming the Development Dimension of the Multilateral Trading System. Geneva lectures on Global Economic Governance. Global Economic Governance Programme. University College, Oxford, and The Graduate Institute of International and Development Studies (IUEHD), Genève, le 2 mars 2009.
- 44 Après l'échec de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun en 2003, Pascal Lamy avait accusé le « processus médiéval » d'être à l'origine de l'impasse.
- 45 Voir la lettre de Kamal Nath, ministre du Commerce de l'Inde du 24 septembre 2008, adressée au Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, rendue publique le 17 octobre 2008.
- 46 Voir Washington Trade Daily du 29 juin 2009 et Lynn J. « Doha hopes improve amid trade data gloom », Reuters, 24 juin 2009. voir aussi www.ibsa-trilateral.org/.
- 47 Voir l'interview du ministre Sud Africain du Commerce et de l'Industrie, Rob Davies au Washington Trade Daily du 18 mai 2009.

Affirmer les droits des petits – Les petites économies vulnérables (PEV) à l’OMC

Ronald Sanders

Ancien Ambassadeur d’Antigua et Barbuda à l’OMC

Introduction

Entre 2001 et 2010, un groupe basé à Genève, comptant plus de 25 pays¹ se décrivant comme « petits et vulnérables », a fait beaucoup parler de lui à l’OMC et dans plusieurs Comités du Cycle de négociations commerciales de Doha. Le Groupe, présidé au début par la Barbade au cours de cette période, a travaillé avec acharnement pour faire appliquer les dispositions du mandat convenu lors de la 4^e Conférence ministérielle de l’OMC qui s’est tenue à Doha, au Qatar, en novembre 2001, pour apporter des réponses aux questions liées au commerce de ces pays, sans créer une sous-catégorie de Membres de l’OMC.² Ainsi, les efforts de ce Groupe ont permis d’inclure plusieurs dispositions concernant les PEV dans divers projets de textes préparés par les présidents des Groupes de négociation du Cycle, ainsi que dans diverses décisions prises par les Comités de l’OMC.

Le présent chapitre examine les origines, les préoccupations et les travaux du Groupe des PEV. Les objectifs du début, leur évolution dans le contexte d’un jugement sur ce qui pouvait être raisonnablement obtenu et les alliances tissées avec d’autres groupes pour leur permettre d’obtenir de meilleurs résultats dans les groupes de négociation sont analysés ci-dessous.

Il convient de rappeler que le Cycle de Doha, tel qu’il a été lancé par les ministres à Doha, devait être le Cycle du développement, fondé sur le PDD, qui reconnaît que « la majorité des Membres de l’OMC sont des pays en développement » et qu’il convient de « mettre leurs besoins au centre du Programme de travail ».³ C’est ainsi que le Groupe des PEV avait de bonnes raisons d’espérer que le Cycle apporterait une réponse aux questions urgentes du développement auxquels ils devaient faire face.

Neuf ans plus tard (au moment d'écrire ce Chapitre), le Groupe des PEV, comme d'autres pays en développement, ont de bonnes raisons d'être franchement déçus de constater que les pays développés n'ont toujours pas rempli leurs engagements prévoyant de mettre le développement au centre du Cycle de Doha. Alors que les PEV sont assez satisfaits des concessions qu'ils sont parvenus à obtenir de la part des Groupes de négociation, ils sont nombreux (surtout les petits pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) à se rendre compte qu'ils seront les derniers à bénéficier du Cycle en raison de leur part réduite au commerce mondial et de leurs capacités limitées pour l'accroître, la perte de leur accès préférentiel aux marchés, la perte de l'application de certaines subventions pour promouvoir la diversification de leurs exportations et tout simplement l'excès de règles commerciales qu'ils sont incapable de gérer.

Il n'en reste pas moins que le succès relatif du Groupe des PEV parmi les groupes de négociation du Cycle de Doha est assez remarquable, étant donné la petite taille de leurs pays membres et leur part minuscule du commerce mondial. Aucun des échanges de ces pays n'excèdent 0,06% du commerce mondial calculé sur une moyenne des trois dernières années.

C'est peut être précisément parce que leur part du commerce mondial est tellement infime que ce Groupe a connu un succès relatif dans ces négociations. A l'exception d'une poignée de pays, la majorité des économies du monde ne se sent aucunement menacée par le Groupe des PEV. De plus, le Groupe a été très prudent de ne demander aucune concession dépassant ce qui était offert aux PMA, qui font partie d'une sous-catégorie de l'OMC qui bénéficie d'un TSD.

Cependant, même si l'on admet que les concessions qui sont accordées aux PEV ne sont actuellement pas perçues comme posant une menace aux autres, cela n'a certainement pas été toujours le cas par le passé. Il a fallu des efforts techniques et diplomatiques considérables pour expliquer aux grands et petits pays, et groupes de pays, pourquoi des flexibilités accrues devaient être accordées aux PEV. Ces efforts ont débuté avant 2001 et trouvent leur origine dans la création en 1998 (devant l'insistance de petits pays, et en particulier du premier ministre de la Barbade de l'époque, Owen Arthur), du Groupe de travail commun du secrétariat du Commonwealth et de la Banque Mondiale sur les petits pays, pour essayer de faire admettre que les petites économies pâtissaient de caractéristiques intrinsèques qui étaient différentes de celles des autres pays et qu'ils méritaient par conséquent d'être traités différemment par la communauté internationale pour pouvoir survivre en tant qu'Etats économiquement et politiquement indépendants.⁴

Sur les 54 membres du Commonwealth, 32 pays sont des petites économies. La majorité d'entre eux a obtenu son indépendance dans les années 70. Vers la fin des années 90, face à plusieurs chocs externes, y compris des catastrophes naturelles et les effets de la crise économique mondiale, leurs dirigeants ont compris qu'alors que leurs économies avaient connu une « gradation », les empêchant d'avoir accès aux prêts avantageux de la Banque Mondiale dès lors qu'ils affichaient un revenu par habitant les plaçant dans la catégorie des Etats à revenus moyens, l'ouverture de leur économie les rendait particulièrement vulnérables aux aléas de la conjoncture chez leurs principaux partenaires commerciaux. En outre, tous dépendaient largement de l'accès préférentiel aux marchés de leurs principaux partenaires commerciaux, en particulier l'UE et les Etats-Unis. Ces

préférences disparaissaient à mesure que des règles contraignantes voyaient le jour à l'OMC, exigeant une libéralisation accrue des échanges, l'ouverture des marchés et une libre concurrence pour se tailler des parts de marchés. Les changements imposés au système commercial multilatéral par la mise en œuvre du Cycle d'Uruguay et la venue à expiration de la Convention de Lomé IV en sont des causes majeures.

Le rapport du Groupe de travail commun publié en avril 2000 n'a pas provoqué la certitude absolue dans les institutions internationales et dans plusieurs pays industrialisés que les petits pays devaient représenter une catégorie spéciale méritant un TSD de la part de la communauté internationale. Toutefois, le rapport a permis d'accroître le sentiment que les petits pays n'ont pas la possibilité de bénéficier d'économies d'échelle tant au niveau de la production qu'à celui de l'administration publique, qu'ils ne sont pas compétitifs sur le plan international et que pour la plupart, ils n'ont pas les moyens de mener une politique de substitution des importations, ce qui les rend particulièrement vulnérables, tant par rapport aux catastrophes naturelles que pour les chocs économiques.

Cette reconnaissance de la nécessité de considérer les petits pays comme faisant partie d'une catégorie spéciale de pays en développement est maintenant inhérente dans le programme de travail du secrétariat du Commonwealth. Cependant, comme le notait un rapport de la CNUCED en 2004, dans le cas de la Banque Mondiale, il n'y a en fait pas eu de suite concrète au rapport du Groupe de travail commun, si ce n'est la tenue d'un Forum annuel des petits Etats au cours duquel plusieurs organisations internationales passent en revue la liste des activités qu'elles entreprennent, -et qu'elles auraient entrepris de toute façon- dans les petits pays.⁵

Ainsi, malgré leur succès relatif à l'OMC, les PEV ayant obtenu des flexibilités de traitement dans les projets de textes des Groupes de négociation du Cycle de Doha, les petits pays Membres considèrent fermement qu'en tant que « petits Etats », ils diffèrent de certaines économies qui ont fini par être considérées comme « petites et vulnérables » dans les couloirs de l'OMC. Selon eux :

Les petits Etats et les petits Etats insulaires sont pénalisés par un ensemble de facteurs hérités et inhérents qui entravent leurs possibilités d'intégration dans l'économie mondiale. Il s'agit de leur taille réduite, de leur isolement physique par rapport aux marchés, de la dispersion de petits groupes de population et de leurs moyens réduits en ressources humaines et physiques hautement spécialisées. Ensemble, ces facteurs alourdissent la structure des coûts opérationnels des petites économies et rendent plus difficile leur ajustement au marché.⁶

Pourtant, ces arguments n'ont pas reçu de soutien international généralisé et aucune définition de ce qu'est un « petit Etat » n'a été adoptée à l'OMC. A ce propos, le secrétariat de l'OMC a indiqué que :

Quels que soient les critères retenus pour définir les petites économies, toute liste va comprendre des pays qui se distinguent des autres par certains aspects et pourra être facilement critiquée dans la mesure où l'analyse des caractéristiques

communes se révèle difficile. En raison de la grande diversité qui existe entre les petits États, il est difficile de distinguer dans la petite taille “un” élément caractéristique qui soit essentiel et permette de les distinguer des pays de taille importante. Dans ces conditions, il n’est pas surprenant qu’un consensus ne se soit pas dégagé à ce sujet.⁷

Il n’en reste pas moins que les pays se considérant des « petits États » ont rejeté cette argumentation dans les Groupes de négociation, en mettant en avant, entre autres, la caractéristique du ressort national. Comme exemple, les représentants de petits États ont souligné le fait que lorsqu’un ouragan touche un petit État insulaire, il dévaste le pays entier, réduisant à néant toute sa production agricole et par conséquent, l’ensemble de sa production économique en quelques heures. En revanche, si un tel ouragan frappait un pays plus vaste, seule une région de ce pays, et donc une partie de sa production serait touchée. En outre, alors que le plus grand État est en mesure de mobiliser d’autres ressources pour se remettre, le petit État dont l’économie est moins diversifiée et qui ne dispose que de ressources extrêmement limitées n’a pratiquement aucun moyen pour continuer à produire et il lui faudra des années plutôt que des mois pour rebâtir les secteurs productifs dévastés.⁸

Malgré les observations ci-dessus, les négociateurs des PEV ont admis que cette absence de définition à l’OMC sur ce que l’on entend par « petite économie » joue en leur faveur, car cela rendait plus facile de maintenir la position –certains diraient la fiction- que l’on n’était pas en train de créer une nouvelle catégorie parmi les pays en développement à l’OMC.⁹ Plus loin dans ce Chapitre, nous verrons comment le Groupe a utilisé ce flou pour définir un PEV à son avantage au cours des négociations.

La mesure du succès des PEV

On peut dire que le premier succès des PEV fut de réussir à faire adopter un paquet de propositions par le Conseil général de l’OMC en 2006, permettant à l’Organisation d’octroyer de l’assistance technique aux organisations régionales pour aider leurs membres à se conformer aux règles du commerce multilatéral dans les domaines liés aux SPS, OTC et ADPIC.

Alors que les autres Membres considéraient que la décision du Conseil général n’était pas nécessaire puisqu’il y avait déjà un consensus en faveur des institutions régionales, cette décision s’est avérée essentielle pour les PEV, car elle leur apportait la sécurité juridique et surtout, elle reconnaissait explicitement l’existence –et les positions- d’un groupe de Membres de l’OMC appelé « Petites économies vulnérables », les PEV nécessitant un soutien particulier au sein des règles du commerce international. Cette décision a préparé le terrain pour faire accepter de plus importants résultats en faveur des PEV à l’OMC.¹⁰

Par la suite, une réussite majeure pour le Groupe fut l’acceptation par le Groupe de négociation de l’AMNA de critères définissant leurs économies comme « petites et vulnérables », justifiant par conséquent que des « flexibilités » leur soient accordées. Les critères sont les suivants :

À l'exception des Membres développés, les Membres dont la part dans le commerce AMNA mondial est inférieure à 0,1 pour cent pour la période de référence allant de 1999 à 2001, ou d'après les meilleures données disponibles, comme indiqué dans le document TN/MA/S/18, pourront appliquer la modalité suivante pour la réduction des droits au lieu de la modalité de la formule ...

a) Les Membres dont la moyenne des droits consolidés pour les lignes tarifaires concernant les produits non agricoles:

i) est égale ou supérieure à 50 pour cent consolideront toutes leurs lignes tarifaires concernant les produits non agricoles à un niveau moyen qui n'excède pas une moyenne globale de 30 pour cent;¹¹

En termes clairs, ce que cela signifie c'est que le critère permettant d'obtenir le traitement de PEV dans l'AMNA est fondé sur un seul indicateur, à savoir la part du commerce mondial des produits industriels calculé sur la moyenne de la période 1999-2001. Essentiellement, la flexibilité accordée aux PEV leur permet de conserver des droits à l'importation de produits industriels à des niveaux pouvant aller jusqu'à 30%, selon que le gouvernement dépend actuellement sur les revenus des douanes pour financer les biens et services qu'ils fournissent à leurs populations. Les tarifs douaniers varient de pays en pays. Ainsi, ceux qui affichent une part du commerce mondial plus élevée comme la Jamaïque ou Trinidad et Tobago, ou encore les pays d'Amérique Centrale, devront consolider leurs droits à 27% alors que les plus petits Etats des Caraïbes, -les six membres de l'Organisation des Etats des Caraïbes de l'Est (OECS)¹²- auront la possibilité de consolider leurs droits au niveau le plus élevé autorisé, soit 30%. Cette flexibilité accorde un délai aux gouvernements de ces pays pour leur permettre de développer des sources alternatives de revenus, y compris en augmentant l'impôt sur le revenu et les taxes à la valeur ajoutée, une charge pour laquelle ils devraient préparer leurs concitoyens et dont devraient tenir compte leurs politiques budgétaires. La flexibilité aura un effet négligeable sur le commerce mondial tout en encourageant un meilleur accès aux marchés des PEV, dont les droits à l'importation passeront de 50% et plus à une moyenne de 30%.

Alors que 45 pays répondent à ce critère,¹³ plusieurs d'entre eux ne se sont pas joints au Groupe des PEV pour diverses raisons, mais aussi parce que le critère de l'AMNA ne s'applique pas sans autre au reste des organes de négociation, et que certains pays qui sont qualifiés pour le traitement de PEV sont aussi des PMA, ce qui leur permet d'obtenir un TSD, plus avantageux.

Les PEV ont considéré que le critère qui avait été convenu pour eux par le Groupe de négociation sur l'AMNA devrait leur être appliqué par les autres organes de négociation, dont le Groupe sur l'agriculture et celui sur les services. Or, à ce jour, aucun critère n'a été accepté pour les services, et le Groupe de négociation sur l'agriculture a adopté un critère différent.

Pour l'agriculture, le Groupe des PEV a aussi marqué un point majeur lorsqu'il a réussi à convaincre le CdA-SE d'accepter de définir les PEV (seulement pour les négociations sur l'agriculture) en tant que : « Membres dont l'économie représentait pendant la période allant de 1999 à 2004 une part moyenne a) du commerce mondial des marchandises de pas plus de 0,16 pour cent ou moins, et b) du commerce mondial des produits non

agricoles de pas plus de 0,1 pour cent, et c) du commerce mondial des produits agricoles de pas plus de 0,4 pour cent. »¹⁴

Il existe trois piliers dans les négociations sur l'agriculture : le soutien interne, l'accès aux marchés et la concurrence à l'exportation. Pour le premier –le soutien interne- il n'y a aucune disposition spécifique en faveur des PEV. Cependant, le Groupe des PEV se trouve divisé entre les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (NFIDC) et les autres Membres. Pour l'accès aux marchés, les PEV se voient accorder l'alternative suivante : soit ils décident de réduire leurs droits des deux-tiers de ceux appliqués pour les pays développés plus 10 points de pourcentage additionnels, soit ils décident de respecter un abaissement moyen global de 24 pour cent en ayant de fait désigné autant de lignes tarifaires qu'elles choisissent comme « produits spéciaux ». La désignation « produit spécial » signifie que le produit n'est soumis à aucune réduction tarifaire.

En outre, en tant que pays en développement, les PEV sont en droit de désigner jusqu'à 4% de lignes tarifaires comme « produits sensibles », pour lesquels ils ne seraient obligés d'effectuer des réductions tarifaires, selon le cas, que d'un tiers, de moitié ou de deux tiers des réductions applicables aux pays développés. L'autre aspect du pilier de l'accès aux marchés est le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) –la question la plus sensible politiquement des négociations du PDD. La flexibilité supplémentaire requise pour les PEV est entre crochets, à cause principalement de la coalition du Groupe avec le G-33, qui comprend la Chine, Cuba, l'Inde et l'Indonésie, un groupe de pays en développement qui désirent protéger leurs marchés nationaux de la poursuite de la libéralisation.¹⁵ A l'heure d'écrire ces lignes, cette flexibilité n'a pas encore été pleinement acceptée par les membres du Groupe de négociation.

Le cas échéant, les flexibilités accordées aux PEV dans le domaine agricole, leur permettront d'avoir du temps pour pouvoir réformer leurs secteurs agricoles pour les rendre plus spécialisés et plus compétitifs sur les marchés mondiaux.

En ce qui concerne les services, aucun critère spécial n'a été retenu pour les PEV parce que l'ouverture du commerce des services se fait sur une base de demandes et d'offres. Le Conseil du Commerce des services réuni en session extraordinaire en juillet 2008 a convenu jusqu'à présent que « Les Membres continueront de prendre dûment en considération les propositions sur les préoccupations liées au commerce des petites économies. Eu égard à leur situation spéciale, la poursuite de la libéralisation sera compatible avec leurs besoins de développement. » Certains membres du Groupe des PEV considèrent cela comme potentiellement avantageux, mais ils reconnaissent également que les progrès des négociations sur les services sont liés aux avancées des autres Groupes de négociation et aux intérêts de pays développés, comme les Etats-Unis.

Il reste à voir si les PEV obtiendront les flexibilités demandées pour les services. Il est clair que nombre de PEV sont maintenant hautement dépendants des services et qu'ils auront besoin d'un traitement privilégié par rapport aux économies développées pour compenser leur perte d'accès aux marchés agricoles et, dans certains cas, la perte de

leurs revenus provenant du négoce financier offshore suite aux actions récentes de l'OCDE, -le dit « club des riches ».

Dans ce contexte, il semble qu'en dépit du fait que le mandat de la Conférence ministérielle de Doha visait à ne pas créer une sous-catégorie de Membres de l'OMC, les membres du Groupe des PEV ont obtenu des concessions de fait dans les projets de textes convenus à ce jour par les Groupes de négociation, ce qui pourrait conduire en pratique au même résultat, à condition que ces concessions soient ensuite adoptées par les Conférences ministérielles de l'actuel Cycle de négociations.

De l'avis d'un des négociateurs actuels pour les Caraïbes, « dans toutes les sphères des négociations, la hiérarchie de concessions suivante est appliquée : les PMA, les PEV, les membres ayant accédé récemment (MAR), les autres pays en développement, les pays du groupe médian (comme le Chili, le Costa Rica, la Malaisie et Singapour) et les pays industrialisés. »¹⁶

Ainsi, on peut constater que si les dispositions en faveur des PEV dans les projets de texte des présidents des Groupes de négociation ne sont pas à la hauteur des attentes de ces pays, qui demandent un TSD pour les petits Etats, les PEV ont tout de même réussi à se situer juste après le traitement le plus avantageux qui soit, celui qui est accordé aux PMA. Pour ce qui est des négociations du Cycle, il s'agit d'un succès retentissant.

Cependant, la mesure définitive du succès des PEV dans la négociation du Cycle de Doha dépendra de la part des revenus mondiaux générés par le Cycle qu'ils réussiront à capter. Cela ne dépendra pas seulement du degré de flexibilités qu'ils recevront, mais aussi du niveau de l'assistance qu'ils obtiendront et des nouvelles politiques créatives qu'ils devront adopter et mettre en œuvre pour améliorer et accroître leur capacité productive et renforcer leur compétitivité. Parmi ces politiques, il faudra compter avec l'intégration régionale plus poussée, dans des régions comme les Caraïbes, étant donné qu'aucun de ces pays n'a la capacité de s'intégrer tout seul dans l'économie mondiale.

Sur ce dernier point, la décision du Conseil général en 2006 à laquelle il a été fait allusion plus haut, d'autoriser les PEV « à recourir à des organismes régionaux pour les aider à mettre en œuvre leurs obligations au titre des Accords SPS et OTC et de l'Accord sur les ADPIC et de faciliter ainsi leur pleine intégration dans le système commercial multilatéral »¹⁷ prend tout son sens.

Les débuts et l'évolution du Groupe des PEV

Comme indiqué dans l'introduction à ce Chapitre, les origines du Groupe des PEV à l'OMC doivent beaucoup aux travaux en 1998 du Groupe de travail commun du secrétariat du Commonwealth et de la Banque Mondiale, et à l'insistance de plusieurs chefs d'Etats, en particulier d'Owen Arthur de la Barbade, pour qui les petits Etats (dont la population n'excède pas 1,5 million à l'exception des Etats ayant une population plus grande, mais dont les caractéristiques sont similaires, selon la définition du secrétariat du Commonwealth¹⁸), méritaient un TSD.

Il faut noter que les petits pays en question n'ont jamais demandé de se voir accorder un traitement plus favorable ou même égal à celui accordé aux PMA. Les PEV ont toujours reconnu que s'ils partageaient certaines des caractéristiques des PMA, les difficultés de ces derniers étaient beaucoup plus graves.

Les petits Etats Membres de l'OMC semblent s'être résignés à accepter le fait que –pour s'assurer d'un certain degré de flexibilité dans l'application des règles de l'OMC envers leurs économies- ils doivent s'entendre avec d'autres pays qui se sentent vulnérables, en particulier, par rapport à tout traitement accordé à des petits pays qui serait plus favorable que le traitement auquel ils ont droit.

C'est effectivement à l'initiative de petits Etats, comme la Barbade et Maurice, que l'on doit la création et l'évolution du Groupe des PEV. Cette initiative émanait de la reconnaissance du fait qu'étant donné la résistance envers la création d'une nouvelle sous-catégorie de Membres de l'OMC méritant un TSD, les PEV devaient convaincre leurs principaux antagonistes de la nécessité pour eux d'obtenir plus de flexibilité dans l'application des règles de l'OMC à leur égard.

C'est à la 4^e Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, au Qatar, en novembre 2001 qu'est intervenue la percée espérée par les PEV, de rallier à leur cause les opposants à l'idée que les petits Etats méritaient au moins un traitement différencié. Le mandat convenu à Doha lança les négociations sur une vaste liste de sujets, dont le programme de travail sur le commerce des petites économies, qui est précisé comme suit au paragraphe 35 de la Déclaration de Doha :

« Nous convenons d'un programme de travail, sous les auspices du Conseil général, pour examiner les questions relatives au commerce des petites économies. Ces travaux ont pour objectif de définir des réponses aux questions liées au commerce identifiées pour intégrer davantage les petites économies vulnérables dans le système commercial multilatéral, et pas de créer une sous catégorie de Membres de l'OMC. Le Conseil général réexaminera le programme de travail et fera des recommandations en vue d'une action à la cinquième session de la Conférence ministérielle. »

Malgré le mandat ministériel de Doha, il fallut attendre encore trois ans pour voir un résultat concret. La majeure partie de cette période fut consacrée aux efforts des PEV d'essayer de convaincre les autres Membres des mérites d'un TSD en leur faveur et d'essayer d'aborder la notion de traitement spécial sans créer une nouvelle sous-catégorie de Membres. Lors de sa réunion du 1^{er} août 2004 le conseil général a reconfirmé le mandat de Doha à ce sujet comme suit :

« Les questions liées au commerce identifiées pour intégrer davantage les petites économies vulnérables dans le système commercial multilatéral devraient aussi être traitées, sans que ne soit créée une sous catégorie de Membres, dans le cadre d'un programme de travail, ainsi qu'il est prescrit au paragraphe 35 de la Déclaration ministérielle de Doha. »¹⁹

Ensuite, la Déclaration de la 6^e Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, Chine, en décembre 2005 vint préciser, en son paragraphe 41, ce qui suit :

« Nous réaffirmons notre attachement au Programme de travail sur les petites économies et demandons instamment aux Membres d'adopter des mesures spécifiques qui faciliteraient l'intégration plus complète des petites économies vulnérables dans le système commercial multilatéral, sans créer une sous catégorie de Membres de l'OMC. Nous prenons note du rapport du Comité du commerce et du développement réuni en Session spécifique sur le Programme de travail sur les petites économies au Conseil général et convenons des recommandations concernant les travaux futurs. Nous donnons pour instruction au Comité du commerce et du développement, sous la responsabilité globale du Conseil général, de poursuivre les travaux dans le cadre de la Session spécifique et de suivre les progrès de l'examen des propositions des petites économies dans les organes de négociation et autres organes, en vue de donner des réponses aux questions liées au commerce des petites économies dès que possible mais au plus tard le 31 décembre 2006. Nous donnons pour instruction au Conseil général de faire rapport sur les progrès accomplis et les mesures prises, avec toutes nouvelles recommandations selon qu'il sera approprié, à notre prochaine session. »

La Déclaration de Hong Kong notait encore ce qui suit au sujet des petites économies :

Paragraphe 21 de la Déclaration, concernant l'AMNA :

« Nous notons les préoccupations exprimées par les petites économies vulnérables et donnons pour instruction au Groupe de négociation d'établir des moyens de ménager des flexibilités pour ces Membres sans créer une sous catégorie de Membres à l'OMC. »

Paragraphe 8 de l'Annexe C, sur les services :

« Les propositions sur les préoccupations liées au commerce des petites économies seront dûment prises en considération. »

Alors que ces références aux PEV n'étaient pas idéales pour les petits Etats, ces derniers n'ont pas ménagé les efforts pour les faire adopter dans les textes des décisions les concernant, considérant qu'il s'agissait pour eux de la meilleure alternative, en l'absence de la création d'une sous-catégorie de Membres de l'OMC jouissant d'un TSD juste inférieur à celui accordé aux PMA. En fait, ils ont choisi de cesser de se battre pour la reconnaissance d'une sous-catégorie spéciale de Membres de l'OMC. En revanche, ils se sont efforcés d'obtenir un maximum de flexibilités dans ces négociations. Ils ont estimé que les forces s'opposant à l'idée d'accorder toute forme de TSD aux petits Etats étaient capables de bloquer tout accord en la matière.

En temps normal, il est très probable que les pays industrialisés –le G-7- auraient accepté de négocier une sous-catégorie pour les petits Etats à l'OMC. Ils reconnaissent en privé que si le TSD était accordé aux petits pays, leurs propres conditions ne seraient pratiquement pas changées. Cependant, leur préoccupation majeure consiste à accéder aux marchés de certains pays en développement qui considèrent d'un mauvais œil

l'établissement d'une telle sous-catégorie car elle pourrait constituer une menace pour leurs capacités de concurrence dans certains secteurs. Les pays industrialisés tiennent à ouvrir ces marchés de taille moyenne et ne tiennent pas à risquer de voir la résistance à la libéralisation des marchés s'organiser autour de l'argument consistant à accuser une sous-catégorie de petits Etats à l'OMC de leur porter préjudice. Ainsi, les petits Etats ont été sacrifiés à cause des ambitions des pays industrialisés et de l'indifférence des autres pays en développement qui considèrent un traitement différencié à l'OMC pour leurs semblables comme une menace.

Les préoccupations du Groupe des PEV

Aussi loin en arrière qu'en 2005, les PEV ont clairement exprimé leurs préoccupations à propos des questions négociées dans le cadre du Cycle de Doha et ils l'ont fait en dépit de « leur part infime du commerce international et de leur capacité limitée de participer aux négociations de l'OMC ».

Le forum officiel des propositions et des présentations des PEV était le Conseil du Commerce et du Développement, mais ils ont également propagé leur message de manière informelle dans des réunions bilatérales avec d'autres groupes et en présence du Directeur général de l'OMC.

Ils ont exprimé clairement leur intérêt à participer dans les négociations sur l'AMNA, l'agriculture, la facilitation des échanges, les services et les subventions.

En ce qui concerne l'AMNA, la préoccupation majeure du Groupe était que les PEV ne devraient pas être obligés de réduire leurs lignes tarifaires autant et dans un laps de temps aussi court qu'ils n'auraient pas la possibilité de préparer leurs populations à adopter des mesures de remplacement pour les revenus perdus en abaissant leurs droits à l'importation. Ils se préoccupaient aussi d'avoir le temps nécessaire pour pouvoir procéder aux réductions tarifaires tout en introduisant de nouvelles recettes de manière graduelle afin d'éviter de faire subir des pressions inflationnistes et d'autres désagréments à leurs économies.

En ce qui concerne les services, la facilitation des échanges et les subventions, ils désiraient pouvoir accorder une priorité spéciale aux biens et services d'intérêt à l'exportation pour lesquels ils avaient un réel potentiel, tout en s'assurant que les pays développés permettraient à leurs exportations et à leurs modes de services d'avoir accès à leurs marchés afin de mieux contribuer à la création d'emplois, l'augmentation des revenus et la croissance de leurs économies.

En ce qui concerne les subventions et les mesures compensatoires, ils étaient très désireux de faire adopter des décisions leur permettant de répondre aux besoins de leurs petites entreprises tant sur leurs marchés intérieurs que sur les marchés mondiaux. En ce qui concerne les subventions à la pêche, les PEV reconnaissaient la nécessité d'une flexibilité afin de protéger l'industrie de la pêche tout en sauvegardant leurs droits d'accroître et d'exploiter leurs ressources naturelles de pêche à l'avenir.

Enfin, pour ce qui est de la facilitation des échanges, ils étaient profondément préoccupés de s'assurer que les négociations répondent aux besoins spécifiques des PEV, en particulier les PEV enclavés et ceux pâtissant de coûts opérationnels et de transport élevés par rapport au volume de biens produits.

Ils ont également souligné leurs préoccupations quant à la capacité de leurs administrations, une question qui prendra de plus en plus d'ampleur à l'OMC à l'avenir. En particulier, les PEV ont fait part de leurs capacités administratives insuffisantes pour se conformer aux règles complexes et détaillées de l'OMC et souligné la nécessité de profiter de certaines des solutions offertes à tous les Membres de l'OMC. Par exemple, ils ont souligné la difficulté qu'ils éprouvaient (a) pour utiliser les dispositions du Mémoire d'Accord sur les règles et les procédures concernant le règlement des différends et (b), dans la mise en œuvre des décisions de l'ORD. Ils ont demandé qu'un effort particulier soit accordé à ces questions.²⁰

La consolidation du Groupe des PEV

C'est dans ce contexte que les petits Etats –en particulier les petits membres du Commonwealth qui avaient œuvré en commun au sein du Commonwealth et à la Banque mondiale, ainsi qu'aux Nations Unies pour obtenir une reconnaissance de leur identité commune méritant un TSD²¹- ont choisi d'élargir les membres du groupe à l'OMC pour y inclure les économies « vulnérables ». Cela a permis d'inclure les pays d'Amérique Centrale et des pays n'appartenant pas au Commonwealth dans le groupe, comme la République dominicaine et ensuite El Salvador, la Mongolie et le Paraguay.

La consolidation du Groupe des PEV

C'est dans ce contexte que les petits Etats –en particulier les petits membres du Commonwealth qui avaient œuvré en commun au sein du Commonwealth et à la Banque mondiale, ainsi qu'aux Nations Unies pour obtenir une reconnaissance de leur identité commune méritant un TSD²²- ont choisi d'élargir les membres du groupe à l'OMC pour y inclure les économies « vulnérables ». Cela a permis d'inclure les pays d'Amérique Centrale et des pays n'appartenant pas au Commonwealth dans le groupe, comme la République Dominicaine et ensuite El Salvador, la Mongolie et le Paraguay.

Ce groupe de pays –identifiés dans l'introduction de ce Chapitre- a œuvré collectivement et en rangs serrés pour faire avancer ses objectifs au CCD et dans les Groupes de négociation du Cycle de Doha.

La Barbade et Maurice ont été les plus ardents défenseurs de la cause des PEV et ce n'est pas étonnant que la Barbade ait présidé le Groupe des PEV pendant plus de huit ans, une fonction que le pays a conservé même lorsque son Ambassadeur a changé.

Il faut souligner que certains des pays membres du Groupe de base des PEV n'ont pas de représentation permanente auprès de l'OMC à Genève et que par conséquent la charge des activités se répartit parmi les pays qui y sont représentés par leur Mission permanente. Cependant, les membres du Groupe des PEV qui proviennent des Caraïbes

ont la possibilité de recevoir le soutien du secrétariat du Bureau des négociations commerciales de la Communauté et du marché commun des Caraïbes (CARICOM) qui dispose d'un représentant technique à la Mission permanente de la Jamaïque.

Il faut toutefois noter que le noyau des petits pays du Commonwealth dans le Groupe des PEV (principalement les membres originaires des Caraïbes et du Pacifique) n'aurait pas eu le même poids sans la présence des pays d'Amérique Centrale. Chacun des sous-groupes avait besoin des autres pour pouvoir franchir les obstacles qui les empêchaient d'obtenir au moins un traitement différencié.

Les membres des PEV n'adhèrent pas tous aux deux objectifs du Groupe et les critères diffèrent entre l'AMNA et l'agriculture. Par exemple, le Costa Rica est compris dans les critères des PEV mais il s'est longtemps opposé au programme de travail du Groupe. Il faudra un certain temps pour savoir si le Costa Rica choisira de bénéficier du traitement différencié obtenu par les PEV ou s'il y restera opposé. Un autre exemple est l'Arménie, qui est également un MAR, et pourrait choisir de bénéficier des obligations moins strictes exigées des nouveaux Membres. De même, plusieurs pays tombent en même temps dans la sous-catégorie des PEV et dans celle des PMA. Ces derniers opteront sans doute pour les avantages offerts aux PMA.

Depuis le début du Programme de travail de Doha, les PEV ont soumis plus de 30 propositions dans les domaines de l'AMNA, de l'agriculture, des services, des pêcheries, des ADPIC, des SPS et des OTC, de la facilitation des échanges, de l'accession, et de l'aide pour le commerce (même si elle ne fait pas officiellement partie de l'ordre du jour du Cycle de Doha).

Comme indiqué dans l'introduction de ce Chapitre, un résultat important de l'action du Groupe des PEV a été l'acceptation par le Groupe de négociation de l'AMNA de critères définissant les économies « petites et vulnérables », leur permettant donc de demander un traitement plus flexible. Un succès aussi important fut l'acceptation par le Groupe de négociation sur l'agriculture de critères permettant de définir les PEV.

Une précédente percée en 2002 concernait l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) adopté à la fin du Cycle d'Uruguay en 1994. L'Article 3 de cet Accord interdisait aux Membres de l'OMC (sauf aux PMA et à certains autres pays à bas revenus) d'accorder des subventions en droit ou en fait...en fonction des résultats à l'exportation. Dans les dispositions de l'Article 3, une période transitoire de 8 ans était accordée, mais ce délai fut ensuite prorogé en 2002 pour une durée supplémentaire de 5 ans, jusqu'en 2007. Selon les explications de Ransford Smith, ancien Ambassadeur de la Jamaïque auprès de l'OMC :

Cet article en particulier a été au centre des préoccupations de nombreux pays en développement, et surtout des petites économies des Caraïbes et d'Amérique Centrale. Suite à leur plaidoyer et leur activisme soutenu sur cette question, le délai de grâce a encore été prorogé, cette fois pour une durée de 8 ans, jusqu'en 2015.²³

La Barbade était le principal négociateur des PEV sur les SMC et ses représentants ont même négocié au nom de plusieurs non PEV, qui s'étaient traditionnellement opposés au traitement spécial des PEV, comme le Costa Rica et l'Uruguay. La décision était vitale pour tous les pays des Caraïbes et pour de nombreux pays d'Amérique Centrale et du Pacifique,²⁴ à cause de l'importance des concessions accordées en tant que subventions à l'exportation pour attirer des investisseurs dans les services financiers offshore qui avaient été développés pour diversifier les économies et l'industrie du tourisme de ces pays. Dans de nombreux PEV d'Amérique Centrale, ces programmes de subventions avaient soutenu de nombreux emplois, en particulier ceux des femmes.

Dans tous les cas, les PEV ont été obligés de se battre à contre-courant, surtout pour faire face aux arguments des opposants au traitement différencié en leur faveur, selon lesquels aucune des caractéristiques ni des problèmes identifiés par les PEV ne pouvaient, en soi, être considérés comme propres aux petites économies vulnérables.²⁵

Etablir des alliances pour réussir

C'est en établissant des alliances avec d'autres groupes à l'OMC, en prodiguant constamment des explications, soutenues par des arguments solides que les PEV ont obtenu un succès relatif. Cela comprenait des efforts diplomatiques prudents, afin de dissiper les inquiétudes de ceux qui considéraient que leurs intérêts étaient menacés et d'encourager ceux qui n'y voyaient aucune chance de succès.

Un facteur important dans la réussite relative des PEV a été l'accueil favorable reçu de la part du Directeur général actuel de l'OMC, Pascal Lamy. Sans la bienveillance du secrétariat de l'OMC il est peu probable que les PEV auraient réussi à aller aussi loin. Un deuxième élément positif se trouve dans l'attitude favorable du CCD. Les membres du CCD ont été ouverts aux débats en grande partie grâce au rôle actif des membres du PEV qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour persuader leurs collègues du bien-fondé de leurs positions.

Par exemple, le CCD en sa 9^e Session spécifique de mars 2005 notait que :

« À la neuvième Session spécifique, le Président, M. l'Ambassadeur C. Trevor Clarke (Barbade), a présenté une proposition visant à trouver des solutions aux problèmes liés au commerce des petites économies. Il a proposé d'envisager d'utiliser des caractéristiques pour identifier ce que l'on pourrait considérer comme de petites économies vulnérables, sans désigner aucun groupe de pays. Il a proposé ensuite d'examiner les problèmes liés au commerce qui pouvaient raisonnablement être imputés à ces caractéristiques, sans désigner aucun groupe de pays. Une troisième étape consistait à définir des réponses à ces problèmes liés au commerce, sans désigner aucun groupe de pays. »²⁶

Avec la présentation de l'Ambassadeur Trevor Clarke, l'objectif des PEV était double : premièrement, il a voulu rassurer les PMA sur le fait que leurs concessions spéciales ne seraient pas érodées par des concessions similaires accordées aux PEV ; et deuxièmement, il a confirmé travailler conformément au mandat selon lequel aucune nouvelle sous-

catégorie de membres ne serait créée. A ce titre, les PEV ont adopté une approche pragmatique pour chaque domaine spécifique, sur la question du traitement spécial.

Les représentants des PEV se sont aussi adressés aux autres groupes pour leur expliquer et justifier leur requête de flexibilités de traitement. Ils ont réussi à obtenir l'appui des plus grands groupes de pays en développement, comme les ACP (dont font également partie les petits Etats des Caraïbes et du Pacifique appartenant au Commonwealth), le G-33 et le Groupe des PMA. A ce jour, il est clair que les PEV ont tissé des liens importants avec ces groupes.

Cependant, les PEV ont aussi pris soin de consulter régulièrement les grands partenaires commerciaux, comme les Etats-Unis, l'UE, le Japon, la Chine, l'Inde et le Brésil, qui sont les acteurs principaux des négociations. Ils n'ont reçu aucun veto de la part des trois derniers pays, et les grands pays développés les ont encouragés à justifier leurs besoins de flexibilités et à prévoir un échéancier indiquant combien de temps ces flexibilités devraient leur être accordées et quand elles prendraient fin.²⁷

La percée majeure dans les efforts menés pour convaincre les opposants aux propositions des PEV eut lieu lorsque la Colombie, le Costa Rica, le Chili, l'Equateur, le Pérou et l'Uruguay acceptèrent d'abandonner leur opposition envers les demandes de flexibilités des PEV. Leur opposition initiale envers les flexibilités demandées par les PEV provenait du fait que ces pays craignaient que les avantages accordés aux membres d'Amérique Centrale du Groupe joueraient en leur défaveur en donnant un avantage comparatif aux PEV. Il fallut des efforts diplomatiques et techniques considérables au Groupe des PEV pour arriver à dissiper ces craintes. En fait, il s'avéra que tant l'Equateur que l'Uruguay faisaient partie des critères d'appartenance au Groupe des PEV, tels qu'ils avaient été convenus par le Groupe de négociation sur l'agriculture.²⁸

Un regard vers le futur

Le Groupe des PEV est parfaitement conscient du fait que les succès relatifs qu'ils ont obtenu en s'assurant des dispositions et des critères en leur faveur dans les projets de texte sur l'agriculture et l'AMNA ne sont pas taillés dans le marbre. Ainsi, le représentant de la Barbade, dans son allocution du 8 décembre 2010 au CCD au nom des PEV, a fait les remarques suivantes :

« Nous estimons que, malgré les progrès notables accomplis dans le domaine de l'agriculture, les Membres, en particulier les acteurs les plus importants, doivent faire plus d'efforts et exercer un plus grand leadership pour conclure les négociations sur l'agriculture. Les PEV sont d'avis que toutes les discussions futures doivent reposer sur les progrès réalisés à ce jour *et qu'il ne faudrait revenir sur aucune des questions qui ont déjà été stabilisées.* » (Italique ajouté).

De même, au sujet de l'AMNA, l'orateur a ajouté:

« Pour ce qui est des négociations sur l'AMNA, nous persistons à croire que tout progrès futur devrait être fondé sur les acquis à ce jour, en particulier s'agissant du traitement qui est réservé aux PEV dans ces négociations en matière

tarifaire. Il faudrait s'abstenir de toute tentative visant à compromettre les progrès accomplis jusqu'ici, car cela pourrait rompre le délicat équilibre que nous avons eu beaucoup de mal à établir ces dernières années. »²⁹

Il n'en reste pas moins que la question de savoir si les PEV devraient être reconnus en tant que sous-groupe distinct parmi les Membres de l'OMC afin d'obtenir le degré de traitement différencié et favorable dont ils ont besoin persiste. Les tenants de la création d'un tel sous-groupe font valoir avec insistance qu'il «est difficile de préjuger comment la mise en œuvre du mandat défini par le paragraphe 35 (de la Déclaration ministérielle de Doha) demandant des réponses aux questions liées au commerce des petites économies vulnérables pourra être résolu sans que l'on réponde en premier à la question logique de savoir comment définir et clarifier ce que l'on entend par une petite économie vulnérable. »³⁰

Cette question ne pourra pas être éludée. Elle ne pourra être abandonnée que si les PEV obtiennent des flexibilités suffisantes dans tous les domaines prioritaires du programme des négociations du Cycle de Doha, justifiant la fin de la quête pour une sous-catégorie spéciale pour les PEV à l'OMC. A ce jour, l'AMNA et l'agriculture ont dominé l'ordre du jour du Cycle. Les services et les règles sont des domaines de préoccupation majeure pour de nombreux PEV dont les économies sont devenues dépendantes des services et des pêcheries et ces questions doivent encore être abordées de manière décisive.

Il n'en reste pas moins que les PEV ont affiché une réussite louable et obtenu d'importantes concessions. S'ils continuent à avoir le même succès dans le Cycle, ils n'auront plus besoin de viser la reconnaissance comme sous-catégorie car ils auront rempli tous leurs objectifs sans avoir à forcer un changement dans la structure des Membres de l'OMC.

Etant donné leur parcours jusqu'à présent et le degré de soutien qu'ils ont reçu de la part des autres groupes, les PEV pourraient avoir même encore plus de succès à condition de (a) garder le cap sur leur objectif du début ; (b) s'assurer que les concessions qu'ils ont obtenu dans les divers projets de textes ne sont pas remises en question ; et (c) maintenir la cohésion en insistant que les pays développés maintiennent leurs engagements selon lesquels le Cycle doit être centré sur le développement et que les PEV et d'autres pays en développement doivent se voir accorder des concessions de la part des pays industrialisés.

Il faut rappeler, comme deux économistes renommés de pays développés ont affirmé à la communauté mondiale, que dans le Cycle :

« Premièrement, il y a eu peu de progrès sur les questions d'intérêt pour les pays en développement (surtout l'agriculture, la mobilité des travailleurs, la production intensive en main d'œuvre et les services). Deuxièmement, les nouveaux sujets de l'ordre du jour, les dites « questions de Singapour », reflètent d'abord les intérêts des pays industriels avancés et ont été fortement rejetés par de nombreux pays en développement. Troisièmement, les actions internes et bilatérales de plusieurs pays-membres de l'OCDE ont amené les observateurs à se poser des

questions sur leur engagement envers le programme multilatéral de développement. Enfin, il n'y a eu que des réformes limitées dans la culture et les procédures de 'OMC. »³¹

Le Groupe des PEV a démontré qu'il est très conscient des défauts du Cycle au niveau du « développement », et dans sa déclaration au CCD du 8 décembre 2010, le représentant du Groupe a exposé ses préoccupations à ce sujet en des termes clairs :

« ... il est essentiel que la dimension développement du Programme de Doha pour le développement (PDD) demeure l'axe autour duquel le Cycle sera mené à bien "de manière audacieuse, complète et équilibrée".³² Avec une part inférieure à 0,1 pour cent du commerce mondial et compte tenu des défis inhérents à la petite taille de nos économies, la mesure dans laquelle nos objectifs de développement seront réalisés sera le véritable critère permettant de déterminer à quel point le Cycle a été mené à bien de manière audacieuse, complète et équilibrée. »³³

Plusieurs des petits Etats (ceux classés comme petits par le Commonwealth) du Groupe des PEV risquent de devenir des cas d'école et de glisser dans le statut de PMA si leurs conditions économiques et environnementales actuelles continuent sans l'assistance dont ils ont besoin de la part de la communauté internationale et à moins que ces pays mettent en œuvre des décisions politiques cruciales comme (a) des politiques intérieures novatrices et créatives permettant d'améliorer et d'accroître leur capacité de production et améliorer leur compétitivité, et (b) approfondir l'intégration économique et politique régionale entre eux afin de construire une capacité commerciale administrative qui leur fait cruellement défaut et faciliter l'intégration de leurs secteurs productifs par amalgamation. Ils n'auront qu'une souveraineté nominale et une marge de manœuvre très restreinte de politique intérieure. En outre, leur identité culturelle va s'estomper à mesure que leurs gestionnaires et leur main d'œuvre qualifiée vont s'expatrier et que leur culture se fondra dans celle des Etats plus grands et plus riches.

Les autres économies « vulnérables » s'en tireront probablement mieux, mais elles perdront également leur autonomie de manière significative, en laissant leur prospérité ou leur pauvreté dépendre du degré de paternalisme de leurs voisins plus aisés et plus puissants.

Maintenir la cohésion au cours du Cycle

Pour le moment cependant, si les PEV veulent s'assurer d'une conclusion du Cycle de Doha qui leur soit favorable, ils ont intérêt à se serrer les coudes et à continuer de rendre leur Groupe encore plus solide et mutuellement solidaire pour faire avancer leurs objectifs dans la négociation. La cohésion du Groupe, dans le sens de « ne laisser personne derrière » est la clé du succès. Consolider la cohésion nécessitera une volonté politique et de la détermination pour chacun des gouvernements des PEV, au plus haut niveau.

Les questions vitales pour les PEV devront être négociées et résolues en termes de « développement ». Elles concernent les obstacles non tarifaires, la propriété

intellectuelle, l'émigration et les services intensifs non qualifiés. A mesure que ces questions prendront de l'importance dans les négociations actuelles et possiblement futures, le Groupe des PEV devra être même encore plus soudé et ferme dans le marchandage collectif qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

Dans l'immédiat, à mesure que les négociations avancent, les PEV devraient renforcer le niveau de participation active de leurs ministres et, dans la mesure du possible, de leurs chefs de gouvernement pour se préserver de tout retour de manivelle à propos des avantages qu'ils ont déjà acquis, et de mettre un sceau politique sur leurs ambitions dans les négociations. Les PEV, qui sont un groupe disparate sur le plan géographique, auraient intérêt à rehausser le profil politique de leur cause à l'OMC, en organisant leur propre Conférence des chefs de gouvernement sur le Cycle de Doha, auquel le Directeur général de l'OMC et les présidents des Groupes de négociation seraient invités à participer.

Une telle Conférence des chefs de gouvernement des PEV serait la première manifestation au plus haut niveau de la fin de leurs divergences politiques depuis leur passé colonial et d'établir leur propre initiative de coopération.

Un ordre du jour pour les PEV après Doha

A la fin du Cycle de Doha, les PEV devraient rester solidaires pour réaliser deux tâches : (i) contrôler la mise en œuvre des accords sur le PDD et soutenir la cause de tout PEV qui verrait celle-ci échouer soit par son propre manque de capacité, soit à cause de la négation de leurs engagements par d'autres ; et (ii) s'engager dans de nouvelles négociations quand le PDD sera achevé. Parmi les nouveaux sujets de négociation on pourrait inclure la réforme du système de règlement des différends à l'OMC et la question devenue urgente du changement climatique et de ses effets sur le commerce.

Le SRD s'est avéré très coûteux et ses décisions sont impossibles à faire appliquer par des PEV ayant obtenu gain de cause auprès des Groupes spéciaux de l'OMC. Il est urgent de réformer ce système.

Le cas classique mettant en cause « David et Goliath » concerne le différend qui oppose les Etats-Unis au petit Etat composé de deux îles jumelles, Antigua et Barbuda dont les services de jeux Internet éprouvent des difficultés à accéder au marché des Etats-Unis.³⁴ Malgré la décision de 2004 qui a déclaré les Etats-Unis en rupture de leur engagement au titre de l'AGCS et un rapport de l'Organe d'appel en faveur des autorités d'Antigua et Barbuda, celles-ci ont été obligées de se plier à une décision d'arbitrage avec les Etats-Unis en 2007. L'arbitrage a déterminé que le niveau annuel du déni de concessions ou d'avantages à porter au crédit d'Antigua était d'USD 21 millions et que par conséquent, le plaignant était en droit de demander à l'ORD de suspendre les obligations sous les ADPIC à hauteur de USD 21 millions au maximum. Cependant, ni la recommandation initiale du Groupe spécial de l'OMC en 2004, ni la décision de la Cour d'arbitrage internationale n'ont eu d'effets pratiques pour Antigua et Barbuda. Le premier remède (consistant à imposer une surcharge de droits sur les biens et services importés des Etats-Unis) aurait eu pour effet de renchérir le coût de la vie à Antigua et Barbuda, car la

principale source des importations du pays provient des Etats-Unis. Le second remède est virtuellement impossible à appliquer sans des investissements massifs de sociétés étrangères, ce qu'aucune ne voudrait entreprendre étant-donné le risque encouru.³⁵

Le fait est que, au prix d'un coût financier énorme, Antigua et Barbuda a obtenu un jugement du SRD de l'OMC en sa faveur, jugement qui ne lui a pas servi à grand-chose jusqu'à présent, étant donné que six ans après la décision le pays n'a reçu aucune forme de compensation ou de remède malgré les dommages infligés à son économie. Les PEV auront peu de chances d'obtenir une quelconque amélioration du système à moins qu'ils ne maintiennent une stricte cohésion entre eux et qu'ils n'établissent de solides alliances avec d'autres pays en développement pour exiger une réforme du SRD.

Le changement climatique est aussi devenu une question vitale pour les petits Etats, mettant en danger l'existence même de certains d'entre eux, et menaçant les zones côtières et forçant les populations à se déplacer à cause de la montée du niveau des mers. Ces événements ont de graves répercussions sur la capacité de ces pays à commercer. Inévitablement, tout cycle de négociations post-Doha devra s'occuper en priorité des liens du commerce avec le changement climatique. C'est pourquoi il sera essentiel pour le Groupe des PEV de rester solidaires et de garder toute leur capacité de négociation pour tenter d'obtenir des flexibilités de traitement encore accrues et une assistance pour pouvoir s'adapter et mitiger les dommages déjà apparents provoqués par le changement climatique.

Ce sont là les principaux défis qui attendent le Groupe des PEV, qui sera obligé de tenir le coup dans la durée, car les autres groupes ayant des objectifs différents essaieront sans doute de convaincre certains de ses membres de le quitter. Tout compte fait, étant donné la coopération effective qui a été maintenue entre ses membres jusqu'à présent, le Groupe des PEV peut compter sur ses solides fondations pour continuer à bâtir des alliances après le Cycle actuel et pour se renforcer dans son propre intérêt.

Notes finales

- 1 Parmi les PEV on compte : Antigua et Barbuda, la Barbade, le Belize, la Bolivie, Cuba, Dominique, la Rép Dominicaine, El Salvador, Fidji, la Grenade, le Guatemala, la Guyane, le Honduras, la Jamaïque, Maurice, la Mongolie, le Nicaragua, la Papouasie Nouvelle Guinée, le Paraguay, le Suriname, les Iles Salomon, St Kitts et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, Tonga et Trinidad et Tobago.
- 2 OMC (2001) Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 35. WT/MIN(01)/DEC/1, pp7-8.
- 3 Idem.
- 4 Rapport d'un Groupe de travail commun Banque Mondiale/Secrétariat du Commonwealth intitulé « Small States : Meeting the Challenges in the Global Economy », Londres, 2000. L'auteur était un conseiller du Groupe de travail.
- 5 CNUCED, 2004. « Un traitement spécial pour les petits Etats insulaires est-il possible ? »
- 6 Grynberg, R. & Remy, J.Y. 2003. « Small and Vulnerable Economy Issues and the WTO », in Mbirimi, Chiala, Grynberg (ed). From Doha to Cancun: delivering a Development Round. Londres, secretariat du Commonwealth, 2003.
- 7 Note du secrétariat de l'OMC « Les petites économies : littérature sur le sujet », doc. WT/COMTD/SE/W/4 du 23 juillet 2002, para. 5.
- 8 Elliott Paige, ancien Chargé d'affaires à la Mission technique de l'OECS (Organisations des Etats de l'Est des Caraïbes) à Genève. Correspondance avec l'auteur de ce Chapitre.
- 9 Voir Smith, Ransford. Ancien Ambassadeur de la Jamaïque auprès de l'OMC, 2009. « WTO Doha Round Small Economies and their Interests », London. Commonwealth Trade Hot Topics, Issue 55. Voir aussi interview de Matthew Wilson, ancien Expert coordinateur des PEV et Premier secrétaire de la Mission permanente de la Barbade aux Nations Unies et les autres Organisations internationales à Genève.
- 10 Idem, et Secrétariat de l'OESC, 2006. « Small Vulnerable Economies Achieve Milestone at WTO Level ». 27 décembre 2010. <http://www.oecs.org/news-a-events/81-newstrade/219-small-vulnerable-economies-achieve-milestone-at-wto-level>.
- 11 WT/COMTD/SE/W/22/Rev.5 du 25 novembre 2010.
- 12 Les six Etats indépendants de l'OECS sont : Antigua et Barbuda ; Dominica, Grenade, St Kitts et Nevis, Ste Lucie et St Vincent et les Grenadines.
- 13 Parmi eux se trouvent l'Arménie, la Géorgie, la Jordanie, le Kenya, la Mongolie et le Zimbabwe.
- 14 WT/COMTD/SE/W/22/Rev.5 du 22 novembre 2010, paragraphe 157.
- 15 Correspondance de Junior Lodge, Coordinateur technique pour les négociations à l'OMC, Office of the Trade Negotiations of the Caribbean Community (CARICOM), avec l'auteur du présent Chapitre.
- 16 Idem.
- 17 WT/COMTD/SE/5
- 18 Parmi ces derniers on compte la Jamaïque, avec une population de 2,2 millions et la Papouasie Nouvelle Guinée, dont la population atteint les 5 millions.
- 19 Paragraphe 1(d) de la Décision du Conseil général du 1er août 2004. Voir document OMC, WT/L/579.

- 20 WT/COMTD/SE/W/13/Rev.1 du 27 mai 2005.
- 21 Le noyau de petits Etats comprenait la Barbade, la Jamaïque, Trinidad et Tobago et Maurice, qui disposaient d'une Mission permanente auprès de l'OMC, soutenus par ceux qui n'avaient pas de Mission à Genève, comme Antigua et Barbuda, Dominique, Grenade. La Guyane, St Kits et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines et les Etats du Pacifique.
- 22 Le noyau de petits Etats comprenait la Barbade, la Jamaïque, Trinidad et Tobago et Maurice, qui disposaient d'une Mission permanente auprès de l'OMC, soutenus par ceux qui n'avaient pas de Mission à Genève, comme Antigua et Barbuda, Dominique, Grenade. La Guyane, St Kits et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines et les Etats du Pacifique.
- 23 Voir note 9. ci-dessus.
- 24 Le négociateur principal était Matthew Wilson, ancien Expert des PEV, et Premier secrétaire à la Mission permanente de la Barbade auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève.
- 25 WT/COMTD/SE/W/20 du 9 février 2006.
- 26 WT/COMTD/SE/4 du 17 novembre 2005
- 27 Echange de vues entre Matthew Wilson, ancien Expert coordinateur des PEV et Premier secrétaire de la Mission permanente de la Barbade aux Nations Unies et les autres Organisations internationales à Genève et l'auteur de ce Chapitre.
- 28 Voir tableau des pages 20-21 du document WT/COMTD/SE/W/22/Rev.5 .
- 29 WT/COMTD/SE/W/24 du 13 décembre 2010.
- 30 Voir note n°6, ci-dessus.
- 31 Stiglitz, J. et Charlton, A. Non daté. « Initiative for Policy Dialogue : The Development Round of Negotiations in the Aftermath of Cancun ». Rapport du secretariat du Commonwealth, Londres.
- 32 Document du Sommet de Séoul portant la cote TN/C/W/57, 26 novembre 2010.
- 33 Voir note n° 29 ci-dessus.
- 34 L'auteur de ce Chapitre dirigeait la délégation d'Antigua et Barbuda en tant qu'Ambassadeur de son pays lors du différend avec les Etats-Unis, qui s'est soldé par une décision de Groupe spécial de l'OMC favorable à son pays en 2004.
- 35 Voir le résumé du différend DS 285 ; Etats-Unis contre Antigua et Barbuda : Mesures touchant la fourniture transfrontières de services de jeux et de paris.

Le Groupe africain et le PDD : Maintenir la solidarité dans une vaste coalition

Arsene M. Balihuta

Conseiller Principal de la Présidence sur les Partenariats publics/privés en Ouganda

Ancien Ambassadeur de l'Ouganda auprès de l'OMC

Introduction

Le Groupe africain à l'OMC est un groupe informel rassemblant les missions africaines représentées à Genève. Le Groupe a été fondé en 1995 pour promouvoir les questions du développement d'intérêt pour les pays africains ; pour pallier la non-représentation de la plupart des pays africains à Genève et le manque de capacité de ceux qui y étaient représentés ; et pour mettre en place un véhicule multi-pays capable de représenter les questions des pays africains individuels dans le forum ouvert de l'OMC, où ces questions n'arriveraient autrement pas aux oreilles des représentants des Membres plus puissants de l'OMC.

Indépendant et technique, le Groupe africain travaille en étroite collaboration avec la Mission de l'Union africaine à Genève, la Commission économique pour l'Afrique et d'autres institutions offrant un soutien technique, comme le South Centre, l'ICTSD et la CNUCED. Le Groupe africain est coordonné à tour de rôle par un de ses membres choisi pour une période renouvelable de six mois. Le coordinateur organise des réunions du Groupe pour échanger des vues sur des questions d'intérêt et en particulier pour permettre aux membres d'harmoniser leur position pour les négociations de l'OMC. Le coordinateur se charge aussi des discours officiels au nom du Groupe africain et présente la position du Groupe dans les divers forums de négociation de l'OMC, y compris le Salon vert. Lors de la préparation des réunions ministérielles, le coordinateur supervise l'intense activité préparatoire des experts des pays africains à Genève et dans les capitales et en informe son ministre, qui sera le porte-parole du Groupe africain au cours de la réunion ministérielle.

Le Groupe africain travaille en étroite collaboration avec le secrétariat de l'OMC, qui compte parmi ses collaborateurs un fonctionnaire spécialisé pour organiser les réunions du Groupe, réserver une salle et s'assurer de la présence des interprètes. Ce dernier s'occupe aussi avec le coordinateur, de préparer des réunions avec les présidents des Groupes de négociation et d'organiser les consultations clés et la participation d'orateurs de pays Membres de l'OMC et d'autres institutions multilatérales.

Actuellement le Groupe africain compte 42 membres, dont la liste est indiquée au tableau ci-dessous. Certains membres du Groupe africain sont aussi membres d'autres groupes, comme les ACP, les PMA, le C4 (comprenant les principaux producteurs africains de coton : le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad), le G-20 et le G-30. Tous les membres du Groupe africain sont membres du G-90.

Liste des pays membres du Groupe africain		
1. Angola	15. Gambie	29. Niger
2. Bénin	16. Ghana	30. Nigeria
3. Afrique du Sud	17. Gabon	31. Namibie
4. Botswana	18. Guinée	32. Ouganda
5. Burkina Faso	19. Guinée Bissau	33. Rwanda
6. Burundi	20. Kenya	34. Sénégal
7. Cameroun	21. Lesotho	35. Sierra Leone
8. Cap Vert	22. Madagascar	36. Swaziland
9. Centrafrique (Rép)	23. Malawi	37. Tanzanie
10. Congo Brazzaville	24. Mali	38. Tchad
11. RD Congo	25. Maroc	39. Togo
12. Côte d'Ivoire	26. Maurice	40. Tunisie
13. Djibouti	27. Mauritanie	41. Zambie
14. Egypte	28. Mozambique	42. Zimbabwe
Source: OMC		

Les débuts et l'évolution

Bien que plusieurs pays africains étaient déjà membres du GATT, et que jusqu'en 1995 la plupart avaient accédé à l'OMC, leur participation dans les négociations s'est avérée assez limitée pour les raisons suivantes :

- i) Les politiques intraverties de développement économique suivies par la plupart des pays africains dans les années 1950 et 1960 et tout au long de la période GATT, qui mettaient l'accent sur la substitution des importations et leur donnaient à penser qu'ils avaient peu à gagner de l'exportation, ce qui explique leur peu d'intérêt pour les négociations commerciales internationales à l'époque ;¹
- ii) Le fait que les produits agricoles et textiles, qui sont d'un intérêt primordial pour les pays en développement étaient exclus du GATT et que la plupart de ces pays bénéficiaient de préférences commerciales, comme l'Accord de partenariat de Cotonou pour les pays ACP ;²
- iii) La représentation limitée des pays africains à Genève et la capacité insuffisante de la plupart des Missions permanentes de pays africains présentes à Genève ;

- iv) Le fait que certains des dirigeants Africains ne voyaient pas l'importance des négociations du GATT/ OMC ni des règles commerciales multilatérales pour leurs économies nationales ;
- v) La carence de communications entre les Missions à Genève et leur Ministère de tutelle dans la capitale ; et
- vi) L'absence de développement institutionnel et de capacité de négociation dans la plupart des gouvernements de pays africains.

Toutefois, afin de soutenir la participation croissante des pays Africains à l'OMC, le Groupe africain a été créé en 1995, à l'initiative de l'Afrique du Sud, de l'Égypte, du Sénégal et de la Tunisie, entre autres. Dès le début, le Groupe s'est affirmé avec force et conviction, intervenant avec efficacité comme le démontre son influence dans l'élaboration du PDD pour un Cycle du développement, ainsi qu'au cours de la Conférence ministérielle de Cancun où, de concert avec le G-20, il devint possible de restreindre l'hégémonie des États-Unis et de l'UE dans les négociations du PDD et d'expulser les questions de Singapour du Cycle de Doha. Par la suite cependant, surtout au cours de la longue période d'inactivité du PDD, l'influence du Groupe africain a été inégale et a eu tendance à évoluer en fonction du charisme de l'Ambassadeur qui coordonnait le Groupe, de ses connaissances techniques et de sa compréhension des questions de l'OMC et du PDD, ainsi que du soutien que sa Mission recevait de la capitale.

Il n'en reste pas moins qu'en dépit de ses limites et des hauts et des bas, le Groupe africain exerce encore une grande influence à l'OMC, surtout lorsque les membres du Groupe s'expriment d'une seule voix sur une question. Ce pouvoir est même supérieur lorsque le Groupe ajoute sa voix unanime à celle des autres groupes au sein du G-90. Par exemple, leur soutien vigoureux de la question du coton continue de jouer un rôle important pour maintenir le coton à l'ordre du jour des négociations du PDD.

Bien que l'Ambassadeur coordinateur soit normalement issu du ministère des Affaires étrangères de son pays, pour les questions concernant l'OMC, il est normalement en contact et tient informé le Ministre du Commerce de son pays. Lorsque le pays en question dispose des capacités nécessaires, c'est le représentant et/ou les experts techniques du ministère du Commerce qui s'occupent des négociations de l'OMC. Lorsque ces capacités sont inexistantes, ce sont les diplomates de carrière ou les experts techniques qui s'en chargent. Quoiqu'il en soit, ils sont normalement en contact avec leurs contreparties au ministère du Commerce dans leur capitale. L'autorité des négociations à l'OMC incombe donc dans tous les cas au ministère du Commerce.

Un coordinateur idéal du Groupe devrait toujours tenir compte des intérêts des membres tels qu'ils émanent de chacun des ministères du Commerce des pays membres. Ceux-ci seraient constamment actualisés en fonction des idées émanant des projets de propositions ou des instructions reçues à propos des projets de texte en cours d'élaboration. Le rôle de l'Ambassadeur coordinateur consiste à planifier les réunions avec ses pairs, les ambassadeurs des autres pays membres, pour que ceux-ci lui donnent mandat pour finaliser les textes et les traduire en termes appropriés pour les négociations de l'OMC. La structure du Groupe africain est indiquée dans le tableau ci-dessous. Cette structure est restée plus ou moins inchangée depuis la naissance du Groupe en 1995.

Contrairement aux autres groupes africains des Nations Unies, sur les droits de l'homme ou d'autres domaines, le Groupe africain de l'OMC est un groupe technique dont le mandat émane des ministères du Commerce des pays membres et non de positions communes convenues lors de délibérations de l'Union africaine. Les réunions des ministres du Commerce de l'Union africaine se tiennent régulièrement pour revoir les positions du Groupe africain de l'OMC sur les diverses questions et pour permettre aux ministres d'adopter des positions communes avant de les transformer en positions de négociation commerciale de l'Union africaine.



Les questions d'intérêt pour le Groupe africain

L'objectif principal du Groupe africain consiste à faire progresser les questions du développement du PDD. Il s'intéresse en outre à faire promouvoir toutes les questions inscrites au PDD qui concernent l'ensemble de ses membres. Vu que le Groupe est composé de membres aussi différents que l'Afrique du Sud d'un côté et le Burundi de l'autre, cela signifie que le Groupe africain doit s'engager dans les négociations du PDD de telle sorte qu'il défende les intérêts de chacun de ses membres autant que possible, et dans chacun des forums de négociation, partout où ces intérêts doivent être défendus. Inutile de dire qu'il s'agit d'une tâche très ardue, car les intérêts de certains de ses membres peuvent être diamétralement opposés à ceux des autres et le défi peut devenir fort difficile à relever lorsque deux membres ayant des vues opposées se trouvent dans le même groupement régional.

Un exemple concerne l'application du paragraphe 6 de l'AMNA au Kenya, qui est membre du Groupe africain ainsi que de la Communauté Est Africaine (CEA), avec le Burundi, l'Ouganda, le Rwanda, et la Tanzanie, qui sont tous des PMA, alors que le Kenya ne l'est pas. Une des propositions des pays du paragraphe 6 demandait d'exempter

ces pays de l'application de la formule proposée pour les pays en développement dans l'AMNA, et de leur permettre en échange de consolider 70% de leurs lignes tarifaires au droit maximum de 28,5%. Si cette proposition venait à être acceptée dans les négociations du PDD, cela voudrait dire que le Kenya consoliderait certaines de ses lignes tarifaires à 28,5% et que ses partenaires de la CEA qui sont, eux, des PMA, devraient en faire de même, alors qu'en tant que PMA, ils ne sont pas obligés de s'engager à abaisser leurs droits au titre du PDD.

Mis à part la diversité, le Groupe africain a toujours défendu bec et ongles les intérêts de ses pays membres. Dans l'ensemble, ces intérêts sont défendus comme suit :

- Un pays membre ou quelques pays membres du Groupe ayant une question similaire à négocier en font part au Coordinateur du Groupe ;
- Le Coordinateur convoque une réunion des ambassadeurs du Groupe pour en discuter, entre autres ;
- Les ambassadeurs donnent mandat aux experts du Groupe d'en discuter plus à fond et d'élaborer une proposition pour l'OMC sur le sujet ;
- Le coordinateur des experts du Groupe convoque alors une réunion d'experts pour échanger leurs points de vue sur la question, parmi d'autres questions qui pourraient être en suspens ;
- Les experts contactent ensuite le Coordinateur du Groupe pour convoquer une réunion des ambassadeurs pour leur faire part de leurs vues sur la question ;
- Une fois que les ambassadeurs seront satisfaits du projet de texte, ils donnent mandat aux experts pour qu'ils soumettent le projet de proposition au secrétariat de l'OMC ;
- En temps opportun le Coordinateur du Groupe sera invité à lire la proposition à la réunion du Groupe de négociation de l'OMC concerné dans la Salle du Conseil de l'OMC ;
- D'autres délégations soutiennent alors, ou s'opposent à la proposition, compte tenu de leurs intérêts ; et
- En cas d'accord, la proposition devient alors une proposition formelle du Groupe africain, qui se retrouvera éventuellement incluse dans le texte du président du Groupe de négociation concerné de l'OMC.

Quelles que soient les questions spécifiques d'intérêt pour le Groupe africain, il faut bien comprendre que toutes les questions à l'ordre du jour du PDD toucheront ses pays membres tôt ou tard. Il est par conséquent de la plus grande importance pour le Groupe africain de se prononcer sur toutes les questions du PDD, surtout sur celles concernant le développement présent ou futur des économies africaines. Par exemple, il a régulièrement été rappelé au Groupe africain que bien que normal de se pencher sur la question du traitement en FDSC, il devrait éviter de se concentrer sur la question des subventions, étant donné que la plupart de ses membres ne seraient de toute manière pas obligés de faire des concessions sur cette question. Ainsi, le Groupe africain n'a pas pu adopter de position claire sur les subventions. Cependant, en 2007 les membres du Groupe ont convenu d'adopter des positions claires sur chacune des questions négociées au titre du PDD. Avec l'aide de l'Union africaine, de la Commission économique pour l'Afrique, de la CNUCED, de l'ICTSD et du South Centre, le Groupe a organisé une série d'ateliers bien organisés et très fréquentés par les délégations de ses membres, dans le but de

classer toutes les questions des négociations du PDD sous la forme d'une matrice, indiquant la position du Groupe africain sur chacune des questions couvertes par le PDD.

Cette initiative a d'abord été contrée par certains membres du Groupe qui considéraient que cela amènerait le Groupe africain à « révéler ses cartes » de négociation, affaiblissant ainsi son pouvoir de marchandage dans la poursuite des négociations. Une autre raison cachée était aussi que certains des membres du Groupe ne voulaient pas se mettre à dos des alliés puissants auxquels le Groupe avait l'intention de demander les plus fortes réductions de soutien interne. Après discussion, la proposition a été adoptée et le Groupe a donc tenu une série d'ateliers intensifs au cours desquels les experts du Groupe africain ont reçu l'expertise technique des institutions mentionnées ci-dessus. Les sessions étaient présidées par les ambassadeurs des missions respectives. C'est ainsi que ces réunions intensives du Groupe lui ont permis de mettre au point un tableau explicite sous forme de matrice, exposant les positions du Groupe africain sur chacune des questions en cours de négociation, en particulier sur celles d'intérêt pour le développement des pays africains. Ces questions sont abordées dans les paragraphes suivants.

Le soutien interne

Le Groupe africain s'est clairement déterminé en proposant que les Etats-Unis réduisent le montant global de leurs subventions internes de 10 à 12 milliards de dollars par an ; que l'UE et le Japon abaissent leurs subventions internes de 80% par rapport aux niveaux actuels ; alors que les pays en développement accordant ce type d'aides les réduisent dans une proportion moindre que les Etats-Unis, l'UE et le Japon, tout en bénéficiant de délais plus longs pour le faire. Cette proposition a déplu à la délégation d'un puissant pays membre de l'OMC qui a fait pression par le biais du secrétariat de l'OMC mais sans succès, sur le Coordinateur du Groupe africain, pour lui demander de faire marche-arrière sur la position du Groupe au sujet du soutien interne. Le Coordinateur a été intransigeant sur ce point parce qu'il avait été prouvé que le soutien interne accordé par les pays développés avait dans certains cas ruiné l'industrie agricole de certains pays africains. C'était le cas, par exemple, de l'industrie du coton dans les pays du C4 ; du riz au Ghana et de l'élevage de poulets au Bénin, qui ont souffert des subventions massives dans certains pays développés. La question des subventions est donc importante pour le Groupe africain.

Ainsi, le Groupe africain était d'accord avec la position du Président du Groupe de négociation sur l'agriculture qui soutenait que les subventions à l'exportation des pays développés devraient être graduellement éliminées jusqu'en 2013. Le Groupe considérait aussi qu'il faudrait s'entendre sur :

- Des mesures spéciales en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ;
- Des délais de mise en œuvre plus longs pour les pays en développement ; et
- Des disciplines strictes tant sur le volume que sur la valeur.

La négociation a révélé, peut être plus qu'ailleurs, la précarité de la position de négociation du Groupe africain. Alors que de nombreux PMA et pays en développement dotés d'une riche production alimentaire et désireux de pouvoir exploiter leur potentiel à l'exportation de produits agricoles auraient voulu que soit mis un terme aux subventions des pays développés et de quelques pays en développement plus avancés, ils se sont vus obligés d'accepter, par solidarité avec les pays souffrant d'un déficit alimentaire considérable et qui ont besoin de l'aide alimentaire, de mettre leurs exigences en sourdine, du moins pour un temps. C'est ainsi que, bien qu'il ait été convenu en principe que les subventions agricoles à l'exportation, comme celles des Etats-Unis et de l'UE étaient néfastes pour les secteurs agricoles de certains pays d'Afrique de l'Ouest, le Groupe africain a accepté de préserver l'impact positif de l'aide en produits alimentaires subventionnés pour un grand nombre de pays importateurs nets de produits alimentaires, en particulier pour les pays accueillant un grand nombre de réfugiés sur leur territoire. Cela met aussi en lumière le fait que les questions négociées à l'OMC ne peuvent pas être résolues uniquement sur le plan commercial. Un traitement équitable des préoccupations de certains pays africains dans les négociations de l'OMC doit tenir compte également de questions humanitaires.

Les experts du Groupe africain sur les négociations ont donc passé beaucoup de temps à discuter de la question de l'aide alimentaire pour tenter de déterminer clairement la position du Groupe à ce sujet. C'est ce qui est presque entièrement reflété dans le texte de juillet 2007 du Groupe de négociation sur l'agriculture. Le texte souligne que l'aide alimentaire devrait être :

- déterminée par les besoins et que les besoins devraient être évalués et les appels à l'aide alimentaire décidés par les agences reconnues à cet effet et que la définition du Programme alimentaire mondial (PAM) devrait être pris pour référence ;
- découplée des exportations commerciales de biens et de services et non liée aux objectifs de développement des marchés du pays donateur ;
- constituée exclusivement de donations ;
- ouverte à tout membre, à tout moment, qui demanderait l'avis des agences humanitaires des Nations Unies/agences internationales dans le cas où un avis indépendant n'est pas accessible ;
- fondée sur l'évaluation des besoins effectuée par une agence reconnue comme l'ONU ou la Croix-Rouge ;
- ciblée sur une population vulnérable identifiée ;
- fournie en réponse à des objectifs spécifiques de développement ou de besoins nutritionnels ;
- plus flexible en termes de la période d'autofinancement, des taux d'intérêts minimaux, des primes et des dispositions concernant le partage des risques ; et
- fondée sur le principe selon lequel un gouvernement souverain ou, dans des cas exceptionnels, le Secrétaire général de l'ONU, devraient avoir le pouvoir de déclarer une situation d'urgence alimentaire.

L'accès aux marchés pour les produits agricoles

Sur le plan de l'efficacité capitaliste, l'idéal serait que les producteurs les plus efficaces de produits agricoles se spécialisent dans la production alimentaire et d'autres produits agricoles et les vendent à d'autres pays dont la population se spécialise dans la production des biens pour lesquels ils ont les meilleurs avantages comparatifs. C'est effectivement l'argument des pays développés lorsqu'ils recherchent sur cette base l'ouverture des marchés des produits agricoles dans les pays en développement et les PMA.

Cependant, les produits agricoles et surtout les produits alimentaires sont plus que de simples produits d'échange. Plus simplement dit, la nourriture c'est la vie. La manière de la produire, de la cuisiner et de la manger constitue une part importante de la culture des peuples. Pour cette raison, dire à un peuple qu'il devrait dépendre d'un autre pays pour ses biens de première nécessité, et qu'il devrait se spécialiser dans la production de biens non alimentaires pour le reste du monde, est contraire au désir de chacun, de pouvoir contrôler sa propre source de production alimentaire. La question est aussi liée à la sécurité et à l'indépendance alimentaire. Il se pourrait bien que nous ayons là la cause élémentaire de l'impasse dans laquelle se trouve maintenant le Cycle de Doha. Ainsi, alors que les pays développés voudraient voir les pays en développement et les PMA qui le peuvent, abaisser leurs droits à l'importation de produits agricoles, ils voudraient se protéger eux-mêmes des importations de ce qu'ils appellent des « produits sensibles » en maintenant des droits élevés sur ces produits. En outre, les mêmes pays développés s'opposent fermement à ce que le G-33 appelle les produits « spéciaux ». Ces exemples illustrent de manière poignante la nature mercantiliste des négociations de l'OMC.

Le Groupe africain a beaucoup délibéré sur cette question, tant au niveau technique qu'au niveau des ambassadeurs. Leur position sur cette question complexe peut se résumer comme suit :

- En ce qui concerne la formule à trois étages, il devrait y avoir une réduction tarifaire d'au-moins 54% en moyenne pour les pays développés et tout au plus de 36% pour les pays en développement. Il devrait y avoir un traitement différencié entre pays développés et pays en développement sur les niveaux de seuil. En outre, les pays en développement ne devraient s'engager, au plus, qu'à appliquer des réductions de deux-tiers de celles appliquées par les pays développés.
- Comme les « produits sensibles » sont un instrument faisant obstacle à l'accès aux marchés pour les produits des pays en développement, le choix ou pourcentage des dits produits sensibles devrait être aussi limité que possible, et les pays développés désirant appliquer ce mécanisme devraient compenser leurs partenaires commerciaux par une expansion substantielle des contingents tarifaires. Les produits sensibles devraient donc être l'occasion d'accroître naturellement l'accès aux marchés pour ces produits.
- Le Groupe africain soutient la proposition du G-33 comme base de négociation. Il soutient également la libéralisation des produits tropicaux, aussi longtemps que celle-ci ne provoque pas d'effets négatifs sur les préférences.

Les préférences agricoles

Pour le Groupe africain, il devrait y avoir un délai de mise en œuvre plus long, qui ne devrait pas être inférieur à 10 ans. Le Groupe a aussi demandé que les pays donateurs de préférences offrent également un paquet de mesures permettant aux bénéficiaires des préférences de diversifier leur production. Le conseil général de l'OMC en assurerait le suivi et la révision annuelle.

Le coton

Le Groupe africain a toujours soutenu le C-4 sur la question du coton et a adopté la formule proposée par le C-4. Toutefois, malgré le soutien indéfectible de la part du Groupe africain, le C-4 ne désire pas étendre la question du coton aux autres pays africains producteurs de coton. Alors que l'Ouganda était le coordinateur du Groupe, des efforts ont eu lieu pour essayer d'établir le C-36, qui comprendrait tous les pays africains producteurs de coton. Malgré le fait que cela aurait sans doute renforcé le pouvoir de négociation des pays intéressés, les pays du C-4 et leurs sponsors n'ont semble-t-il pas voulu accepter une telle évolution de leur groupe.

Les produits de base

Le commerce mondial des produits de base est caractérisé, entre autres, par les facteurs suivants : les matières premières sont, pour la plupart, produites dans les PMA et les pays en développement et exportés vers les pays développés et ils souffrent de prix bas et instables et d'une faible valeur ajoutée sur les marchés des pays développés. Il en résulte que tout au long des trois siècles derniers, les pays développés se sont taillé la part du lion des bénéfices découlant du commerce des produits de base.

Afin de contribuer à remédier ce problème sous les auspices des négociations du PDD à l'OMC, le Groupe africain a soumis une proposition globale pour la mise en place de modalités sur les produits de base.³ La proposition, soumise sous le mandat de la Déclaration ministérielle de Hong Kong de l'OMC, visait à clarifier les restrictions à l'exportation et autres mesures qui, bien que non conformes aux règles du GATT, seraient appliquées par les pays en développement qui sont parties à des accords sur les produits de base composés uniquement de pays producteurs dépendant de ces produits. Elle visait aussi à clarifier et améliorer les règles existantes de l'OMC afin que les pays en développement exportateurs de matières premières agricole soient explicitement autorisés à former ou à prendre part à des accords de produits de base entre producteurs uniquement ou entre pays producteurs et pays consommateurs. En outre, la proposition demandait aussi à l'OMC de réaffirmer le droit des pays en développement et des PMA exportateurs d'imposer des restrictions et des taxes à l'exportation en application de tels accords.

En plus de ces propositions, le Groupe africain a également préconisé que :

- i) des modalités soient établies pour s'assurer d'une réduction satisfaisante de la progressivité des droits et de l'élimination des mesures non tarifaires touchant le commerce des produits de base ; et

- ii) une assistance technique et financière soit fournie pour permettre aux pays touchés de mettre en œuvre des schémas de gestion de l'offre de produits de base.

La clause de paix

Préoccupé par les effets néfastes des crédits à l'exportation, des subventions internes et du dumping des produits agricoles des pays développés sur les secteurs agricoles des pays africains, le Groupe africain n'accepte pas la prorogation de la Clause de paix et a soumis une proposition à ce sujet.

L'Accès aux marchés non agricoles (AMNA)

La participation réduite du Groupe africain dans les négociations de l'AMNA est assez explicite. La majorité des pays africains ayant une part limitée du commerce international, à cause de contraintes du côté de l'offre, ils ne sont pas aussi actifs dans les négociations sur l'AMNA que sur l'agriculture. Néanmoins, dans les négociations sur l'AMNA, le Groupe africain soutient la formule suisse avec des coefficients doubles. Dans la plupart des autres domaines des négociations sur l'AMNA, le Groupe a requis le soutien analytique d'institutions comme la Commission économique pour l'Afrique (CEA), pour l'éclairer dans ses décisions sur ces questions. Toutefois, si ce n'est pas à cause du manque de vision et de capacités, le Groupe africain aurait intérêt à s'impliquer activement dans ces négociations, car en fin de compte les décisions convenues dans le Groupe de négociation deviendront certainement contraignantes pour les pays africains, une fois que ces derniers auront franchi le Rubicon du développement.

Les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

L'accumulation de droits de propriété intellectuelle est un phénomène qui peut mettre en danger la vie dans certains cas. La soif de propriété intellectuelle déborde de plus en plus sur des formes de vie dont l'origine ne provient pas de l'imagination d'inventeurs. Le cas du brevet du riz basmati déposé par une entreprise aux Etats-Unis en est un exemple. Imaginons que les Indiens et les Pakistanais aient déjà breveté le riz basmati avant les Américains. Dans ce cas, la société américaine n'aurait pas eu un accès si facile aux organismes germes du riz basmati au départ. Pour prendre un autre exemple, imaginons que les Chinois de l'antiquité aient breveté l'écriture : le monde compterait probablement plus d'illettrés qu'aujourd'hui. De nos jours, des ressources génétiques et des savoirs traditionnels indûment obtenus dans des PMA et des pays en développement ont fait l'objet de dépôts de brevets dans des pays développés.

Pour contribuer à la solution du problème, le Groupe africain a présenté une proposition au Conseil des ADPIC mettant en avant des modalités possibles pour traiter les brevets de formes de vie, des systèmes exclusifs pour protéger les variétés de plantes et protéger les savoirs traditionnels. Le Groupe a redéfini sa position comme suit :

- L'Accord sur les ADPIC devrait être modifié pour interdire les brevets sur toutes les formes de vie, car de tels brevets sont contraires aux normes morales et culturelles de nombreuses cultures.

- La protection des variétés de végétaux ne devrait en aucun cas saper mais plutôt soutenir les droits des membres concernant des objectifs publics comme la sécurité alimentaire et l'élimination de la pauvreté.
- L'OMC devrait décider d'établir un Comité sur les savoirs traditionnels et les ressources génétiques afin de surveiller la protection des savoirs traditionnels et la mise en application des droits de ses Membres.
- L'utilisation non commerciale des variétés de végétaux et le système de préservation et d'échange, ainsi que la vente des semences entre agriculteurs sont des droits qui devraient être garantis en tant qu'éléments de politique publique pour assurer la sécurité alimentaire et préserver l'existence des communautés rurales ou locales.
- Les droits légitimes des producteurs commerciaux de végétaux devraient être protégés, mais ces droits devraient être contrebalancés par les besoins des agriculteurs et des communautés locales.
- Tout système différend devrait donner droit à ses membres d'adopter et de mettre en place des mesures visant à encourager et promouvoir les traditions de leurs communautés agricoles et des peuples indigènes à innover et développer de nouvelles variétés de plantes et à renforcer la biodiversité.
- Les ADPIC, les Conventions sur la diversité biologique (CDB) et les Traités internationaux sur les ressources génériques des végétaux (TIRGV) devraient être mis en œuvre de manière mutuellement constructive et cohérente, pour permettre à leurs membres de conserver le droit de requérir dans leurs propres lois que les inventeurs révèlent les origines de tout matériel biologique contenu dans leurs demandes et fournissent la preuve qu'ils vont en partager des avantages.
- Les savoirs traditionnels et les inventions des communautés locales devraient être protégés et les ressources génétiques et les savoirs traditionnels devraient être documentés pour aider les recherches et l'examen de la nouveauté et de l'étape inventive. Les ADPIC devraient inclure une obligation pour que tous les membres interdisent et préviennent toute appropriation illicite de ressources génétiques et de savoirs traditionnels, en exigeant que la source des ressources et du savoir inclus dans les inventions prétendues soit divulguée et que l'application des procédures internes du pays membre d'où les ressources et le savoir sont originaires soit démontrée.
- Il ne devrait pas être possible, au sein de l'Accord sur les ADPIC, de breveter des micro-organismes ou des procédés non biologiques ou microbiologiques permettant de produire des végétaux ou des animaux.
- La distinction désignée à l'Article 27.3(b) pour les microorganismes et les procédés non biologiques et microbiologiques est artificielle et injustifiée et devrait être retirée des ADPIC, afin que l'exclusion de la brevetabilité contenue au paragraphe 3(b) couvre indiscutablement les végétaux et les animaux et les micro-organismes, et les procédés essentiellement biologiques, non biologiques et microbiologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux.
- Le Conseil des ADPIC devrait décider de protéger les savoirs traditionnels, conformément à l'Annexe de la proposition soumise par le Groupe africain. Le projet de décision stipulait que l'existence de savoirs traditionnels sous quelque forme que ce soit rendrait caduque l'obligation de nouveauté et d'inventivité pour les brevets contenue dans toutes les lois des Membres de l'OMC.

- L'Article 29 de l'Accord sur les ADPIC devrait être modifié pour inclure ces droits et obligations en exigeant que pour toute demande de brevet il y ait une obligation d'équité, de révéler la communauté d'origine et de démontrer que les procédures locales ont été respectées.

En outre, le Groupe africain a soutenu une proposition soumise par le Brésil et l'Inde, au nom de la Bolivie, la Colombie, Cuba, la République dominicaine, l'Equateur, le Pérou et la Thaïlande, visant à abroger l'Accord sur les ADPIC afin d'obliger les déposants de demandes de brevet à révéler le pays d'origine des ressources génétiques et des savoirs traditionnels utilisés dans leur invention, la preuve qu'ils ont reçu « un accord préalable informé » (une terminologie utilisée dans les CDB) et l'évidence d'un « partage juste et équitable » des avantages en découlant.

Alors que de nombreux pays en développement soutenaient cette proposition, la Suisse a soumis plus ou moins une contre-proposition, suggérant que les lois nationales sur les brevets devraient exiger une déclaration sur l'origine des ressources génétiques et des savoirs traditionnels dans les dépôts de demandes de brevets en modifiant les réglementations issues du Traité de coopération sur les brevets de l'OMPI. Ainsi, la Suisse considère que l'OMPI est le principal forum en ce qui concerne les questions de droits de propriété intellectuelle et de savoirs traditionnels et que les ADPIC et le CDB peuvent être mis en œuvre sans conflit et qu'il n'y a pas besoin de modifier les dispositions ni de l'un ni de l'autre. En outre, la Suisse a fait capoter toute considération approfondie de cette question en proposant des négociations parallèles sur les indications géographiques. De même, plusieurs pays développés, comme le Japon et le Canada ont souligné que l'OMPI disposait de l'expertise technique en ce domaine et que le Conseil des ADPIC devrait attendre pour voir ce qui ressortira de l'OMPI.

Pour leur part, les Etats-Unis étaient d'avis que les savoirs traditionnels devraient être retirés de l'ordre du jour du Conseil des ADPIC car selon eux l'Accord sur les ADPIC n'est pas un instrument approprié pour obtenir une indication sur l'origine, la preuve d'un accord préalable et d'un partage des avantages comme demandé par le Brésil, Cuba, l'Equateur, l'Inde, le Pérou, la Thaïlande et le Venezuela. A la place, ils préconisaient des contacts comme moyen plus efficace pour résoudre la question, et soutenaient l'OMPI comme agence ayant la primauté sur la question. Ils considéraient aussi que l'Accord sur les ADPIC donnait pleine satisfaction, sauf que certains pays en développement n'avaient pas encore notifié leurs lois à l'OMPI pour se conformer à cet Accord.

Bien qu'ayant bienvenu les propositions Suisse et du Groupe africain, l'UE a préféré laisser ouverte la question de savoir si l'obligation de révéler l'origine devait se faire à l'OMC ou à l'OMPI. L'UE était aussi partie prenante d'une proposition d'un groupe de Membres de l'OMC qui ont demandé en juillet 2008 une « décision de procédure » pour lancer des négociations parallèles sur trois questions liées à la propriété intellectuelle : deux concernant les indications géographiques et celle concernant l'obligation de révéler l'origine (voir document TN/C/W/52 du 19 juillet 2008). En dépit de quelques efforts machiavéliques de l'OMC pour convaincre les coordinateurs des pays en développement au groupe de négociation, les membres du Groupe africain sont restés divisés sur cette question.

Toutes les questions citées ci-dessus ont des répercussions importantes sur le développement économique des pays membres du Groupe africain. Prenons par exemple la question des subventions et du coton. L'industrie cotonnière et surtout les secteurs agricoles de la plupart des pays africains auront de la peine à se développer aussi longtemps que les pays développés continueront à jeter de l'argent sur leurs propres producteurs agricoles et cotonniers. Considérons également la question des brevets sur les formes de vie que l'on ne trouve que dans des pays tropicaux en développement ou dans des PMA. D'ici à ce que ces pays soient dotés d'une capacité de recherche et d'innovation pour breveter ces formes de vie ils découvriront que la plupart de ces formes de vie ont été brevetées par des scientifiques de pays développés. Et pourtant, la croissance économique est de plus en plus fonction de l'accumulation de propriété intellectuelle et de développement technologique. C'est dire si les questions des ADPIC et les CDB sont d'une importance capitale pour les membres du Groupe africain.

Afin de faire progresser les intérêts du Groupe africain de manière plus efficace, celui-ci travaille en étroite collaboration avec les PMA et les ACP. Ses membres sont aussi membres du G-90. Sur certaines questions, des membres du Groupe travaillent avec certains pays développés triés sur le volet. Ainsi par exemple, lorsque l'auteur de ces lignes est arrivé à Genève en 2006 en tant que Représentant permanent de l'Ouganda à l'OMC, son adjoint à la mission lui a appris que malgré que son pays ait présenté une bonne proposition sur la Facilitation des échanges, celle-ci n'avait pas été « entendue » par les Membres de l'OMC parce que l'Ouganda était un petit pays. La première allocution de l'auteur à la réunion du Conseil général de l'OMC, par conséquent, a été consacrée à présenter la même proposition, mais cette fois après en avoir discuté avec la délégation des Etats-Unis, qui lui a donné son aval. Après que les Etats-Unis aient indiqué leur soutien pour cette proposition, celle-ci a enfin été « entendue » par les autres Membres de l'OMC qui se sont ensuite empressés de réagir pour ou contre, selon leurs intérêts nationaux.

Le secrétariat de l'OMC et les Membres de l'OMC se sont finalement rendus compte de l'importance du Groupe africain dans les négociations. Ce sentiment est plus évident lorsque le Coordinateur du Groupe a une personnalité charismatique et une connaissance approfondie des questions négociées à l'OMC, particulièrement des questions d'intérêt pour le Groupe africain dans son ensemble. Ainsi, lorsque le Groupe africain s'associe à d'autres groupes de négociation au sein du G-90, cela crée une force qui doit être prise en considération, comme ce fut le cas dans l'élaboration du PDD et au cours de la Conférence ministérielle de Cancun.

Les défis et l'avenir

Compte tenu de ce qui a été dit plus haut, les défis passés, présents et du futurs du Groupe africain à l'OMC dérivent de :

- La diversité et le manque de capacités du Groupe africain lui-même ;
- Les carences de capacités des pays membres du Groupe africain ;
- Les attitudes des pays développés et des pays en développement plus avancés ;
- La structure et le fonctionnement de l'OMC ;
- La nature et la structure des négociations au sein de l'OMC.

La composition du Groupe africain est diversifiée parce qu'il s'agit d'une coalition géographique plutôt qu'économique. C'est pourquoi, alors que l'OMC est une organisation centrée sur la libéralisation des échanges et les questions commerciales, la composition du Groupe africain est fondée sur l'appartenance de ses membres au continent africain. Ces pays sont assez différents en ce qui concerne leur niveau de développement économique et donc de leur degré de participation au commerce international. Cela explique leurs divergences de vues sur les questions négociées dans le PDD. Cela pourrait aussi expliquer pourquoi parfois le Coordinateur du Groupe est tenté de confondre les positions de son propre pays avec celles du Groupe. En outre, la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Nord sont francophones, alors que la plupart de ceux du Sud et de l'Est du continent sont anglophones, avec quelques pays lusophones entre les deux. Cela pose de sérieux problèmes linguistiques. Le Groupe est donc obligé de compter sur des traducteurs et des interprètes pour ses réunions. Heureusement, le secrétariat de l'OMC est bien doté pour permettre au Groupe de travailler dans différentes langues. Certains experts du Groupe sont aussi tentés de disséminer des informations à d'autres délégations ou institutions dans l'espoir de se voir offrir un poste lorsque leur terme à Genève touchera à sa fin. Pour un avenir prévisible, la composition du Groupe africain restera sans doute basée sur l'appartenance de ses membres au continent africain.

Ainsi, tout comme les membres de l'UE, les membres du Groupe africain doivent se rendre à l'évidence et apprendre à se mouvoir avec habileté dans la diversité. Par exemple, au lieu de perdre leur temps à se plaindre de l'absence de traduction de l'anglais vers le français pour tel ou tel document, les délégués feraient mieux de s'employer à devenir bilingues. De même, le Coordinateur du Groupe devrait avoir une personnalité charismatique doublée d'une véritable vision panafricaine.

De trop nombreux dirigeants de pays membres du Groupe africain semblent ne pas se rendre compte de l'importance des effets sur leurs économies des décisions prises au cours des négociations à l'OMC. Par exemple, un des Chefs de délégation ou de mission d'un pays africain a fait tout son possible pour s'assurer que son ministre des Finances soit présent au plus haut des négociations du PDD en 2008, pour se voir répondre que le ministre était très occupé et que les questions débattues à l'OMC n'avaient pas grand-chose à voir avec sa charge. Cela est consternant, car en tant que ministre des Finances, il est responsable de l'élaboration et de la présentation du budget annuel de l'Etat, qui dépend en grande partie pour ses recettes sur les droits de douane et que le niveau de ces droits à l'importation qu'il pourra imposer dépend très probablement des décisions prises au cours du Cycle d'Uruguay et des autres Cycles du GATT.

En plus de la carence caractéristique de ressources pour maintenir des missions à Genève, l'attitude des dirigeants comme celle illustrée ci-dessus explique l'absence d'une présence adéquate de nombreux pays africains à Genève. Elle indique aussi la carence de capacité de développement dans les capitales pour gérer les questions concernant l'OMC ainsi que les limites de capacités des missions des pays représentés à Genève. Ces défis devraient servir d'appel pour que les dirigeants africains se rendent enfin compte que les décisions issues des négociations de l'OMC sont au cœur de leur capacité de récolter/ augmenter leurs recettes fiscales provenant des droits de douane à l'importation. Dans

de nombreux pays africains en effet, les droits d'importation constituent les principales recettes utilisées pour créer les infrastructures nécessaires au service des populations.

Dans l'ensemble, le mercantilisme est toujours présent dans la manière de gérer la participation de la plupart des pays développés à l'OMC, ainsi que leur approche dans l'organisation et la conduite du PDD. Les pays développés continuent de poursuivre leurs intérêts nationaux étriqués. Ils utilisent des tactiques consistant à diviser pour régner, y compris en allant aussi loin que de faire écarter des négociateurs africains jugés trop véhéments de leur poste à Genève. Ce défi ne semble pas prêt de disparaître sous peu. Toutefois, les gouvernements du Groupe africain pourraient le relever de manière efficace en déterminant clairement où se situent leurs intérêts et en soutenant inconditionnellement leurs négociateurs commerciaux à Genève qui défendent leurs intérêts et en améliorant leur capacité de négociation tant à Genève que dans leur capitale.

La structure administrative et de gouvernance de l'OMC, ainsi que les principes en fonction desquels les règles du commerce international sont élaborées rendent l'organisation mondiale plus susceptible d'être dominée par son Directeur général et par les plus puissants pays développés et de voir proliférer les groupes de négociation. Ainsi, par exemple, contrairement à la Banque Mondiale, au FMI ou à d'autres organisations intergouvernementales, l'OMC ne dispose pas d'un Conseil des directeurs. A la place, son organe suprême est la Conférence ministérielle, qui se réunit en principe tous les deux ans. Actuellement, l'OMC compte 153 Membres, ce qui implique que toute Conférence ministérielle doit être prête à accueillir 153 ministres ou leurs représentants. En outre, étant donné que les décisions de l'OMC sont prises par consensus, cela signifie que 153 ministres doivent être convaincus de trouver un accord de consensus sur chaque question ou ensemble de questions en cours de négociation, comme celles qui font partie du PDD. Cela s'est traduit par des efforts au niveau du Directeur général et des chefs de délégation d'une poignée de pays développés et de pays en développement plus avancés pour tenter de s'entendre sur une question, avant de persuader d'une manière ou d'une autre les pays membres moins puissants à accepter les termes de l'accord auxquels sont parvenus les « grands ». C'est cela qui est ensuite appelé un consensus.

Par exemple, lors de la Conférence ministérielle de juillet 2008, malgré la présence à Genève de très nombreux ministres, la plupart sont restés parqués dans les « couloirs de l'OMC » pendant que ceux de l'Australie, du Brésil, de la Chine, de l'UE, de l'Inde et des Etats-Unis négociaient intensivement dans le Salon vert pour s'entendre sur les principales questions du PDD. En outre, à l'exception de l'UE qui est représentée par un seul négociateur, tous les membres du Groupe africain ne peuvent être représentés que par leur Coordinateur, malgré que chacun des pays développés ou en développement plus avancés soient invités à prendre part aux discussions du Salon vert. De plus, l'atmosphère du Salon vert est assez intimidante et hautement technique. Le Groupe africain peut relever ce défi, entre autres, en s'assurant de nommer un Coordinateur hardi, ayant une excellente connaissance de géopolitique et du commerce international, et qui soit un bon négociateur avec une bonne compréhension des questions couvertes par le PDD.

Sur le plan de la substance, le PDD est complexe. Il s'agissait en premier lieu de régler les questions restées pendantes à la fin du Cycle d'Uruguay, comme les subventions et l'accès aux marchés pour les produits agricoles, ainsi que de la mise en œuvre des Accords du Cycle d'Uruguay. Le Programme de Doha est devenu encore plus complexe avec la demande des pays en développement d'inclure la dimension du développement. De plus, tout accord sur les questions à l'ordre du jour doit faire partie de « l'engagement unique ». En dépit de la complexité de l'ordre du jour, il y a eu un désir de compléter le Cycle aussitôt que possible. Une des conséquences de ce sentiment d'urgence, a été l'ambiance de marathon et les réunions parallèles qui se sont tenues dans les nombreux Groupes ou Comités de négociation. Etant donné les carences du Groupe africain tant en nombre de personnes que de capacités, cela a posé un sérieux défi à ses membres. Le secrétariat de l'OMC peut contribuer à limiter ces difficultés en organisant les réunions de manière à ce que les sessions de négociation importantes ne se chevauchent pas et soient groupées. Il n'en reste pas moins que les pays membres du Groupe africain devraient aussi accroître leur présence et leurs capacités tant à Genève que dans leurs capitales.

A mesure que les négociations du PDD avançaient, de plus petites alliances informelles se sont formées sur des questions spécifiques. Cela a eu un impact négatif sur le Groupe africain lorsque les thèses défendues par ces nouveaux groupes ont contrecarré les intérêts de certains des membres du Groupe. Par exemple, l'émergence du Groupe des PEV a posé des problèmes à certains des membres du Groupe africain qui sont aussi des PMA. La raison de leur inquiétude provient du fait que les PEV ont demandé un TSD dans certains cas, alors qu'au départ, ce privilège était censé n'être octroyé qu'aux PMA exclusivement. Pourtant, certains des PEV, comme Maurice, sont relativement plus avancés sur le plan économique que la plupart des PMA. Par conséquent, les PMA ont craint que si ces pays se voyaient offrir le même accès aux marchés que les PMA, l'avantage préférentiel de ceux-ci risquait de disparaître.

Le Groupe africain à l'OMC a vu le jour en 1995, soit environ six ans avant le lancement du PDD en 2001, en partie pour résoudre certains des défis cités ci-dessus. Etant donné que ces défis vont perdurer après le PDD, le Groupe devra aussi rester actif après la conclusion du Cycle de Doha. En fait, il est fort probable que l'importance du Groupe africain augmente après la conclusion du PDD, car il sera le principal organe des pays africains membres de l'OMC pour suivre l'application des accords issus du PDD, surtout ceux qui concerneront les aspects du développement.

Sans compter que, contrairement aux espoirs des pays Africains, il devient de plus en plus évident que les pays développés ont une conception du développement qui est différente de celle des pays en développement, et que dans la hâte de trouver un compromis pour conclure le Cycle de Doha, beaucoup restera à faire sur les aspects du développement du PDD. Par conséquent, le Groupe africain et d'autres groupes de pays en développement devraient unir leurs intérêts pour se préparer à défendre une nouvelle fois la dimension du développement dans un futur Cycle post-Doha. Entretemps, les membres du Groupe africain devraient faire le nécessaire pour accroître leur représentation à Genève, et pour renforcer leur capacité de négociation sur les questions commerciales tant à Genève que dans leurs capitales. Enfin, lentement mais sûrement, la

part des pays Africains dans le commerce mondial va continuer de croître. Parallèlement, leur puissance et leur voix vont prendre du poids sur les questions traitées à l'OMC. Ainsi, malgré les défis qu'il lui reste à relever, le Groupe africain devrait devenir plus pertinent et plus important dans l'après-Doha.

Notes finales

- 1 Page, S. 2002. « Developing Countries in GATT/WTO Negotiations, Overseas Development Institute, Londres. Voir <http://www.odi.org.uk/resources/download/3617.pdf>
- 2 Idem.
- 3 Khor, M. Third world Network, Genève, 10 juin 2006.

Groupe PMA – Défis partagés, réponses unifiées

Matern Y.C. Lumbanga

*Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Représentant permanent de
la Tanzanie auprès des Nations Unies et des autres Organisations
internationales à l'OMC*

Introduction

Les Nations Unies ont commencé à porter une attention particulière aux PMA à la fin des années 1960, en reconnaissant en eux les membres les plus vulnérables de la communauté internationale. Les PMA sont les pays les plus pauvres du monde, caractérisés par un PIB bas, par la pauvreté de leurs populations et de faibles niveaux de diversification économique. Selon la dernière revue trisannuelle sur les PMA publiée en 2009 par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), sur recommandation du Comité des politiques du développement (CPD), les critères permettant de déterminer la nouvelle liste des PMA incluent :

- Le Produit national brut (PNB) par tête d'habitant : pour être inclus dans la liste des PMA un pays doit avoir un PNB par tête d'habitant inférieur à 905 USD et ceux qui dépassent 1086 USD par habitant sont exclus par gradation ;
- L'Indice des actifs humains (IAH) : les PMA disposent de faibles ressources humaines, mesurées par des indicateurs de nutrition, de mortalité infantile, de santé, d'éducation et d'alphabétisation des adultes ; et
- L'Indice de vulnérabilité économique (IVE) : Les PMA souffrent de vulnérabilité économique, déterminée par un indice fondé sur des indicateurs d'instabilité de production agricole, d'instabilité des exportations, de l'importance économique des activités non traditionnelles, de la concentration des exportations de marchandises et de la taille réduite des entreprises, de la taille réduite des populations et de l'état d'insalubrité ou d'absence de l'habitat à cause de désastres naturels.

Sur recommandation de l'ECOSOC, l'Assemblée générale de l'ONU décide d'inclure (ou d'exclure par gradation) les pays dans (de) la liste des PMA. Un pays est qualifié pour être inclus dans la liste s'il correspond aux trois critères ci-dessus. En revanche, s'il

remplit au-moins deux des trois critères de gradation, il peut être exclu de la liste. Enfin, aucun pays dont la population dépasse les 75 millions d'habitants ne peut être inclus dans la liste.

Selon les nouvelles estimations de la Banque mondiale sur la pauvreté, 1,4 milliard de personnes vivent dans les PMA dans une pauvreté extrême, avec 1,25 USD par jour ; alors que les pauvres dans le reste du monde, souffrent d'une pauvreté moindre, avec 2,- USD par jour.¹ Actuellement, 49 pays au total sont inclus dans la liste des PMA. Il s'agit de 33 pays d'Afrique Sub-saharienne, de 15 pays d'Asie et du Pacifique et de Haïti dans les Amériques et les Caraïbes. Dans ces pays la pauvreté est endémique, systémique et envahissante. Cette situation peut être causée entre autres par la pression démographique, par les caractéristiques physiques du terrain, par les conditions agronomiques, par l'environnement sanitaire, par des politiques économiques ou un encadrement physique défavorables, par les barrières culturelles, la mauvaise gouvernance ou les conditions géopolitiques.

Pays les moins avancés : profil par pays²	
Afrique (33)	
1 Angola	18 Madagascar
2 Benin	19 Malawi #
3 Burkina Faso #	20 Mali #
4 Burundi	21 Mauritanie
5 Rép. Centrafricaine #	22 Mozambique
6 Tchad #	23 Niger #
7 Comores *	24 Rwanda #
8 Rép. Dém. Du Congo	25 Sao Tome e Principe*
9 Djibouti	26 Sénégal
10 Guinée équatoriale	27 Sierra Leone
11 Erythrée	28 Somalie
12 Ethiopie #	29 Soudan
13 Gambie	30 Togo
14 Guinée	31 Ouganda #
15 Guinée-Bissau *	32 Rép. Unie de Tanzanie
16 Lesotho #	33 Zambie
17 Liberia	
Asie (15)	
1 Afghanistan #	9 Népal
2 Bangladesh	10 Samoa *
3 Bhutan #	11 Iles Salomon *
4 Cambodge	12 Timor-Est *
5 Kiribati *	13 Tuvalu *
6 Rép. Pop. du Laos	14 Vanuatu *
7 Maldives	15 Yemen
8 Myanmar	
Amérique latine et Caraïbes (1)	
1 Haïti *	
# Aussi petits Etats insulaires en développement	
* Aussi pays en développement sans littoral	
Source : Liste des PMA UN- OHRLLS	

A ce jour, seuls deux pays se sont vu exclure de la liste des PMA par gradation : le Botswana, en décembre 1994 et le Cap Vert, en décembre 2007. Le CPD a recommandé d'exclure de la liste la Guinée équatoriale en 2009, vu son nouveau statut de pays exportateur de pétrole. Enfin, Samoa devait atteindre le niveau de gradation en 2010 et les Maldives en 2011. Ces questions sont développées plus en détail dans la sous-section Genèse du Groupe des PMA à l'OMC, plus bas dans ce Chapitre.

La Genèse du Groupe des PMA à l'OMC

Après la création de l'OMC en 1995, les pays en développement ont pleinement reconnu l'importance de leurs prises de position avant le démarrage d'un nouveau Cycle de négociations, compte tenu de leur expérience au cours du Cycle d'Uruguay. Des coalitions se sont formées, principalement pour se préparer pour la Conférence ministérielle de Singapour en 1996, pour celle de Seattle en 1999, celle de Doha en 2001 et celle de Cancun en 2003.

Plusieurs de ces coalitions ont mené des politiques traditionnelles en faveur du TSD. Le LMG (Like-Minded Group) fut créé en 1996 pour s'opposer à l'élargissement du programme de négociations commerciales aux dites « questions de Singapour » (Commerce et investissement, commerce et concurrence, facilitation des échanges et transparence des marchés publics). Le Groupe africain et le Groupe des ACP, ainsi que des pays individuellement, ont aussi continué à demander qu'une attention accrue soit accordée au TSD. Les coalitions se sont aussi penchées sur les services, mais dans une moindre mesure qu'au cours du Cycle d'Uruguay. Des coalitions agricoles, comme le Groupe de Cairns, ont poursuivi leurs activités depuis l'époque du Cycle d'Uruguay, alors que d'autres ont vu le jour pour préparer leurs membres en vue de la Conférence ministérielle de Seattle.

Le Groupe consultatif des PMA, fondé en 1999, s'est occupé en premier lieu des questions de mise en œuvre et d'accession, ainsi que de questions concernant leur participation dans la formation des capacités et l'assistance technique. Avec le Groupe des ACP et le Groupe africain, le Groupe des PMA est membre du G-90, une coalition élargie qui est née pendant la Conférence ministérielle de Cancun et s'est opposée à l'inclusion des questions de Singapour dans les négociations. L'initiative sectorielle en faveur du coton, une très petite coalition de PMA exportateurs de coton (le Bénin, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad), connue sous l'acronyme C-4, a joué un rôle clé pendant la Conférence ministérielle de Cancun pour demander que les subventions du coton de la part de la Chine, de l'Europe et des Etats-Unis soient éliminées après une courte période de transition, et que des compensations financières leur soient accordées pendant cette période de transition pour couvrir les pertes subies pendant ce laps de temps.

Au cours des Cycles de Tokyo et d'Uruguay, de nombreuses concessions pour l'accès aux marchés des textiles et des produits agricoles avaient été offertes, mais ne s'étaient pas encore concrétisées au cours des négociations du Cycle de Doha pour le développement. Les concessions sur les mesures tarifaires et non tarifaires au titre de la NPF convenues lors du Cycle d'Uruguay pour les produits d'intérêt à l'exportation des PMA, principalement dans l'agriculture et les textiles, n'avaient pas encore été résolues lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong, quand les PMA ont obtenu l'accès

aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC). Cependant, la mise en œuvre de cette concession est devenue un sujet de controverse. Lors de la conclusion du Cycle d'Uruguay en 1994, les pays développés avaient déjà promis de fournir de l'assistance technique aux pays en développement et surtout aux PMA pour renforcer leurs capacités et leur permettre ainsi de participer à l'OMC et d'avoir accès au commerce mondial. La première Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue en 1996, avait reconnu que les PMA faisaient face à des difficultés pour s'intégrer à l'économie mondiale, ce qui a permis l'adoption du Plan d'action de l'OMC en faveur des PMA. L'année suivante, l'OMC a organisé une réunion de haut niveau pour discuter des besoins spécifiques des PMA et élaborer un programme pour renforcer leurs capacités commerciales, y compris leurs capacités de production et d'accès aux marchés. Cette réunion a débouché sur l'adoption de ce qui a été communément appelé le Cadre intégré (CI) pour l'assistance technique liée au commerce (ATLC) en faveur des PMA.

Plusieurs évaluations du CI ont eu lieu et de l'avis général le Cadre intégré a été utile pour permettre aux PMA de renforcer leurs capacités sur les questions liées au commerce et au développement et pour faciliter leurs efforts d'ajustement et d'intégration au système commercial multilatéral. Cependant, il est apparu qu'il persistait encore d'importantes carences et que le CI avait généralement échoué dans ses efforts de canaliser le commerce dans le processus défini par les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). En outre, les PMA n'avaient pas encore reçu les ressources humaines et financières appropriées pour pouvoir atteindre les résultats escomptés. Le processus avait été lent à démarrer et les résultats relativement médiocres en ce qui concerne le passage du stade de diagnostic et de désignation des priorités du CI à celui de la mise en œuvre des programmes permanents des donateurs et des organismes. Une fois de plus, la question de l'implication des pays bénéficiaires laissait à désirer. Toutes ces faiblesses de CI ont entraîné l'élaboration du Cadre Intégré Renforcé (CIR) actuel pour répondre à ces carences.

Progrès du Groupe des PMA

Le Groupe des PMA agit en tant que coalition au sein de l'OMC afin de renforcer son pouvoir de marchandage. Cette coalition prépare des positions communes de négociation pour défendre les intérêts mutuels des PMA. Il est utile de mentionner qu'il y a eu un certain degré de confusion par le passé pour savoir quel PMA serait chargé de coordonner le Groupe. Les hésitations de certaines délégations à prendre en charge le rôle de Coordinateur du Groupe sont probablement un signe de carences de capacités des missions à Genève. Cette question, ainsi que la mise en place de points focaux sur des questions spécifiques seront analysés plus en détails lorsque nous étudierons les défis auxquels font face les membres du Groupe des PMA. C'est pour remédier à cette question que le Groupe a adopté un système de coordination par ordre alphabétique des pays membres, en tenant compte de l'existence des capacités tant au niveau des ambassadeurs que des experts. Au début, la rotation se faisait tous les six mois, mais ensuite elle a été prolongée sur douze mois, tout en maintenant une certaine flexibilité pour pouvoir tenir compte des circonstances particulières.

Dans la pratique, les négociations à l'OMC ne procèdent pas en fonction d'un consensus dégagé entre tous les Membres, mais par un processus de négociations informelles

entre membres d'un petit groupe de pays. Ces négociations sont souvent appelées « négociations du Salon vert » (la couleur des murs du bureau du Directeur général), ou « Mini-ministérielles », lorsqu'elles comprennent quelques ministres choisis parmi quelques pays membres. Ce système de négociation, qui comprend 20 à 35 pays intéressés par le texte considéré a été régulièrement critiqué par de nombreux pays en développement membres de l'OMC, y compris les PMA, qui se retrouvent souvent exclus de ces négociations. Le Coordinateur du Groupe des PMA est normalement invité à participer aux délibérations du Salon vert, mais cette manière de procéder a été remise en question, car elle favorise les grandes puissances. Il s'agit là de l'une des causes de l'échec des Conférences ministérielles de Seattle et de Cancun. Il faudrait souligner que si l'on veut privilégier la transparence et l'implication de tous, tous les points sur lesquels un consensus s'est dégagé dans les petits groupes de négociation devraient être présentés au CNC présidé par le Directeur général de l'OMC et ensuite au Conseil général (CG), qui est l'organe suprême de l'OMC, présidé par l'ambassadeur d'un pays membre élu par tous les Membres.

Il est important de noter que la seule catégorie de pays en développement formellement reconnue par l'OMC est celle des PMA comme nous le verrons plus bas. Le Groupe des PMA bénéficie des facilités qui lui sont offertes par le secrétariat de l'OMC, qui réserve des salles de réunion dans le bâtiment de l'Organisation et assure la traduction des documents et l'interprétation des discussions. Cela n'est pas le cas pour les autres groupes de négociation à l'OMC. Cela dit, l'Accord du GATT en 1947 n'a pas identifié les pays en développement en tant que groupe de négociation. L'addition de la Partie IV sur le commerce et le développement en 1964 fait référence aux « Membres moins avancés », mais ne fait pas de distinction entre l'ensemble des pays en développement et les plus pauvres d'entre eux. C'est en 1971 que les Nations Unies ont créé la catégorie des PMA, et avec le temps les Membres de l'OMC ont proposé que des éléments spécifiquement avantageux pour « les moins développés parmi les pays en développement » soient intégrés dans les négociations commerciales. C'est plus tard que la création d'un groupe spécial pour les PMA et la possibilité de leur accorder des dispositions spéciales a été proposée. Finalement, c'est en 1979 que la Clause d'habilitation mettant en place le cadre juridique d'un traitement spécial et plus favorable a été adoptée. Enfin, l'OMC a donné une base institutionnelle aux PMA en 1995, lorsqu'elle a mis en place le Sous-comité des pays les moins avancés en tant qu'organe subsidiaire du CCD qui a pour objet, entre autres, d'examiner périodiquement la mise en œuvre des dispositions spéciales en faveur des PMA dans les Accords de l'OMC et de proposer des mesures spécifiques pour assister et faciliter l'expansion commerciale des PMA. En 2003, l'Unité PMA a été établie au secrétariat de l'OMC pour mieux se centrer et accorder plus d'attention aux problèmes spécifiques des PMA.

Les accords de l'OMC reconnaissent également les PMA en tant que groupe distinct ayant des besoins spéciaux qui doivent être adressés dans le cadre du TSD. Cela a enclenché un processus dynamique, permettant aux PMA de mieux identifier et formuler leurs besoins et de négocier pour obtenir des avantages spécifiques en tant que groupe.

Les PMA ont accru leur pouvoir de négociation en formant une coalition qui élabore des positions de négociation convenues pour défendre leurs intérêts communs. Avant la

Conférence ministérielle de Doha, les PMA comptaient cinq sujets principaux de préoccupation qui devaient trouver une solution au sein du système commercial multilatéral : les contraintes de l'offre (l'infrastructure, les ressources humaines, le développement, des conditions d'investissement attractives, etc.) ; la nécessité de renforcer la capacité productive de leurs économies ; un accès aux marchés prévisible et aisé pour leurs exportations ; les difficultés liées à la mise en œuvre des Accords existants de l'OMC ; et les difficultés liées à l'accession à l'OMC pour les PMA qui n'étaient pas encore membres. Toutes ces questions ont été analysées, précisées et documentées avec soin par les ministres des PMA lors de leur réunion à Zanzibar, en Tanzanie, réunion qui s'est soldée par l'adoption de la Déclaration ministérielle de Zanzibar en juillet 2001. Il est important de noter qu'en son paragraphe 42, la Déclaration ministérielle de Doha, qui a lancé le Cycle du même nom, reconnaît les préoccupations des PMA, en faisant référence à la Déclaration de Zanzibar. Au paragraphe 43 de la Déclaration de Doha, les ministres ont aussi entériné le Cadre intégré (CI) en tant que modèle de développement commercial pour les PMA.

La Conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, marque la première fois que les PMA se sont imposés en tant que groupe influent dont les vues devaient être prises en compte dans les négociations de l'OMC. En outre, le rôle montant du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de l'Afrique du Sud est sans aucun doute un facteur majeur qui continue de s'affirmer depuis Cancun, contrairement à celui des pays industrialisés (les membres du G-8). Ces pays continuent de renforcer leur capacité de déterminer des objectifs communs pour les groupes dans lesquels ils jouent un rôle majeur, comme surtout le G-20, une preuve supplémentaire de leur importance croissante dans les négociations de l'OMC également. Cependant, le leadership des grands pays en développement à revenu moyen comme le Brésil, la Chine et l'Inde, ne doit pas cacher les activités accrues et élargies des grandes coalitions de pays plus petits, comme le Groupe africain et le Groupe des PMA. Ces deux Groupes, (dont les membres se recourent pour une bonne part), ont été à l'origine des deux-tiers des propositions reprises dans le texte du président à Cancun, alors que l'Inde, par exemple, n'a soumis que cinq propositions individuelles et quelques autres en tant que membre de coalitions.

Le fait que de nombreux PMA s'expriment rarement individuellement et qu'ils manquent d'un soutien institutionnel suffisant a rendu difficile leur organisation et leur soutien pour la formation d'une coalition. Cependant, les Accords de l'OMC leur ont donné la possibilité d'accroître leur profil et de renforcer leur influence, comme l'a démontré la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005. A Hong Kong, le Groupe des PMA a réussi à négocier des engagements dans plusieurs domaines, le plus important étant l'accès aux marchés en FDSC pour leurs produits dès 2008 ou au plus tard au début de la période de mise en œuvre, de manière à garantir la stabilité, la sécurité et la prévisibilité ; et l'élimination de toute forme de subventions à l'exportation de coton, de la part des pays développés.

Les questions de substance d'intérêt pour les PMA, ayant un impact significatif sur le développement

L'accès aux marchés en FDSC

L'agriculture et l'AMNA sont les questions les plus importantes pour le Groupe des PMA à l'OMC. L'agriculture représente plus de 80% de la main d'œuvre dans de nombreux PMA et 70% des revenus par rapport aux pays développés où elle représente moins de 10% des emplois. A part les pays exportateurs de pétrole, comme l'Angola, la Guinée équatoriale, le Soudan et le Yémen, l'agriculture contribue pour plus de 50% au PIB et plus de 70% des populations rurales en dépendent dans les PMA.

Au centre des négociations actuelles sous le PDD, les PMA insistent qu'il doit y avoir une composante importante pour le développement dans l'agriculture et l'AMNA. La mise en œuvre des dispositions pour l'accès aux marchés en FDSC pour les PMA, les règles d'origine (RO) les accompagnant et les autres dispositions en faveur du TSD, constituent un ensemble de mesures interconnectées en faveur du développement. A Hong Kong, les PMA ont accepté une position de compromis de mise en œuvre à 97%, dans l'attente de pouvoir continuer à travailler avec les autres Membres de l'OMC pour un accès aux marchés graduellement étendu à 100% des produits originaires des PMA. Cependant, depuis Hong Kong les efforts des PMA visant à convaincre d'autres membres de mettre en œuvre un accès aux marchés en FDSC a affronté une rude opposition malgré l'élaboration d'une proposition sur la manière de rendre opérationnel le traitement en FDSC. De nombreux pays développés n'utilisent pas le Cycle pour faire avancer le PDD, mais pour faire avancer leurs intérêts mercantilistes à la place. L'objectif de ces pays est de promouvoir agressivement leurs propres positions en négociant des améliorations pour l'accès effectif aux marchés de leurs agriculteurs, producteurs industriels et fournisseurs de services au moyen de fortes réductions tarifaires, tout en maintenant leur structure défensive existante de soutiens internes en faveur de leurs agriculteurs. Pour les PMA, un Cycle de Doha réussi serait centré sur la mise en œuvre des engagements de Hong Kong sur le traitement en FDSC, y compris des RO simplifiées, offrant assez de flexibilités aux PMA pour leur permettre de tirer profit des préférences d'accès aux marchés qui leur ont été accordées. Les mesures de renforcement des capacités sont également importantes pour leur permettre d'utiliser l'accès aux marchés en FDSC en remédiant aux contraintes de l'offre et en surmontant les obstacles sanitaires et phytosanitaires (SPS) et techniques au commerce (OTC), un ensemble de problèmes qui entravent la croissance de la part des PMA dans le commerce mondial.

L'agriculture

Dans le domaine agricole, les questions d'intérêt pour les PMA sont : l'inclusion de dispositions permettant aux PMA d'avoir accès au MSS sans conditionnalités ni limites en cas de poussée des importations ; une décision concernant l'aide alimentaire qui soit assez flexible pour pouvoir faire face aux crises tout en ayant un effet minimal de détournement commercial ; et la mise en œuvre de la proposition du C-4, y compris la mise en place et en œuvre d'un mécanisme permettant de compenser les pertes de revenu du coton résultant de la chute des prix sur les marchés internationaux. A Hong Kong, les ministres ont convenu de traiter la question du coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique. Cependant, à ce jour cette question est encore en attente. Les PMA ne peuvent espérer une conclusion juste et équitable du PDD sans une solution

satisfaisante et durable sur le coton, qui s'est avéré être une question importante pour de nombreux producteurs de coton des pays en développement, spécialement pour les africains, qui sont des PMA en grande majorité.

Le MSS mentionné plus haut vise à prévenir des poussées d'importations sur le marché intérieur. Il s'agit d'une formule caractérisée par des seuils de déclenchement en volume et en prix signalant la nécessité d'une action pour protéger un produit national sur le marché intérieur. Etant donné que la plupart des pays en développement n'ont pas les moyens de subventionner, ou se sont déjà engagés à respecter un niveau zéro de subventions ayant des effets de distorsion des échanges, les tarifs douaniers restent le seul instrument possible pour réguler les importations. Par conséquent, ce mécanisme pourrait être utilisé par les pays en développement et les PMA en particulier, pour protéger leurs producteurs au titre de la sécurité alimentaire, des moyens d'existence et du développement rural. Toutefois, des pays développés et certains pays en développement ont voulu lier l'utilisation de ce mécanisme à la libéralisation commerciale. Les PMA s'y sont fermement opposés, car ils sont exemptés des réductions tarifaires et seraient automatiquement privés du mécanisme. Selon le texte actuellement proposé par le président, il est maintenant clair que les PMA seraient autorisés à utiliser le MSS, étant donné que la libéralisation des échanges n'est pas la seule cause des poussées d'importations, comme démontré dans de nombreux pays. La Tanzanie, par exemple, a souffert d'une poussée des importations au milieu des années 90, dans la volaille et les produits laitiers, qui n'était pas uniquement due à la libéralisation commerciale, mais aussi par d'autres facteurs spécifiques comme les variations climatiques, les variations de taux de changes et les politiques d'abandon du contrôle des prix.

L'AMNA

Au cours de la phase préparatoire de la Conférence ministérielle de Doha, de nombreux pays en développement, surtout les pays africains, dont deux-tiers sont des PMA, se sont opposés à l'inclusion des produits non agricoles dans les négociations.³ Dans une communication au Conseil général en novembre 2001, les pays africains ont décrit leurs expériences pénibles de libéralisation entreprises au nom des politiques d'ajustement structurel (PAS), qui ont conduit à une désindustrialisation et ses conséquences. Pour ces raisons, l'Afrique n'était pas prête à entreprendre un nouvel exercice similaire. L'inclusion d'autres questions d'intérêt pour les pays en développement et les PMA dans le programme de travail de Doha les a encouragés à accepter en échange de négocier sur les produits non agricoles. Etant donné que les pays en développement ont considérablement abaissé leurs droits sous les PAS, ils s'attendent à ce que les pays développés ouvrent leurs marchés aux produits d'intérêt à l'exportation pour eux. Afin de pouvoir accélérer leur industrialisation, les PMA ont été exemptés de réductions tarifaires sous le PDD.

En outre, les autres domaines d'intérêt pour les PMA sont l'élimination des obstacles non tarifaires (ONT) et des dispositions leur octroyant une assistance technique ciblée pour identifier les ONT ainsi que les mesures pour y remédier ; l'interprétation correcte du concept de pays touchés de manière disproportionnée, afin d'éviter que ce système n'ait un impact négatif sur les économies des PMA ; une disposition spéciale pour les engagements de réductions tarifaires pour les pays en développement membres d'unions douanières avec des PMA, vu que ces derniers sont exemptés de tout engagement de

réduction tarifaire sur l'agriculture et dans l'AMNA ; et l'exclusion des PMA des négociations tarifaires sectorielles où, conformément aux négociations tarifaires sectorielles, les produits d'intérêts à l'exportation pour les PMA ne sont pas obligatoirement inclus.

Les services

Depuis la dernière Conférence d'annonce d'intentions sur les services en août 2008, les membres de l'OMC ont démontré un sens de l'urgence à mettre en œuvre les modalités pour un traitement spécial en faveur des PMA, avalisées par les membres en 2003, incluant la « priorité spéciale » qui était jusque là considérée comme contrevenant à la clause du traitement NPF. Une des questions intéressant le Groupe des PMA en ce qui concerne les services, est la mise en œuvre d'une dérogation permettant d'accorder une priorité spéciale aux PMA, y compris dans les secteurs et les modes de fourniture d'intérêt pour les PMA, conformément à l'Article IV : 3⁴ de l'AGCS et au Paragraphe 7 des modalités en faveur des PMA. D'autres domaines d'intérêt incluent l'élaboration d'une disposition concernant une assistance financière et technique ciblée et effective pour aider les PMA à identifier leurs secteurs et modes de fourniture prioritaires et l'exemption des PMA de l'application de toute discipline future à leurs réglementations intérieures qui toucherait leurs intérêts, tout en octroyant dans le même temps de l'assistance technique et une formation des capacités aux PMA, pour les aider à mettre en pace et à développer leurs capacités à l'exportation et à légiférer. La plupart des PMA ont dans les grandes lignes libéralisé tous les secteurs, mais ils n'ont pas réussi à en tirer pleinement avantage en raison des diverses contraintes liées à la réglementation et au manque de capacités. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'élaborer des textes spécifiques sur l'assistance technique et le renforcement des capacités garantissant des avantages pour les PMA. Les PMA devraient également être exemptés de l'application des disciplines, conformément à ce qui a été convenu à Hong Kong.

Facilitation du commerce

Cette question est apparue à l'ordre du jour de l'OMC au cours de la Conférence ministérielle de Singapour en 1996 sous les « questions de Singapour ». La plupart des pays en développement et des PMA se sont montrés réticents face au lancement de négociations sur l'ensemble des questions de Singapour, après l'échec des efforts visant à atteindre un consensus sur les modalités de ces questions, conformément au PDD. Les questions de Singapour devaient être clarifiées avant de déboucher sur des négociations. Autrement, les pays en développement et les PMA en particulier, craignaient que de telles négociations n'aboutissent à de nouveaux accords engageant ces pays dans une série d'obligations onéreuses. Ces préoccupations ont été totalement ignorées à Cancun, reléguant les questions de Singapour parmi les contentieux qui ont entraîné l'impasse de la Conférence.

Toutefois, après la Conférence de Cancun, la Facilitation du commerce (FC) fut la seule des « questions de Singapour » à recevoir l'appui des Membres pour pouvoir démarrer ces négociations sous le Cycle de Doha. Certaines des propositions concernant la FC semblaient entraîner des coûts financiers conséquents et nécessiter des ajustements administratifs et législatifs considérables, ainsi que des réformes et des investissements, il est nécessaire d'en analyser avec précaution les implications financières, ainsi que

d'en évaluer les revenus escomptés par rapport aux avantages espérés pour les exportateurs.

Renforcer l'assistance technique et les capacités, tel que prévu dans les modalités de la FC, demeure la pierre angulaire de toutes les mesures et l'objectif fondamental des négociations pour les pays en développement, y compris les PMA. Certaines propositions vont au-delà du mandat (comme la corruption, la loyauté des douaniers, la fraude et l'usage obligatoire de la nomenclature du SH).

Les PMA veulent conclure un accord sur un programme complet de facilitation du commerce offrant des avantages additionnels en faveur des PMA, leur permettant de réduire les coûts du commerce et leur octroyant de l'assistance technique et un renforcement des capacités pour qu'ils puissent relever le défi des engagements auxquels ils ont souscrit. C'est pourquoi il est vital pour eux d'obtenir des flexibilités en tant que marge de manœuvre politique pour leur permettre de souscrire des engagements compatibles à leurs moyens financiers, leurs besoins commerciaux et leurs capacités administratives et institutionnelles. Les PMA voudraient aussi prendre des engagements contraignants qui soient fonction de leur acquisition des capacités nécessaires pour pouvoir les mettre en œuvre ; et dans la même ligne de pensée, inviter instamment les Membres à exercer de la modération dans l'application du mécanisme de règlement des différends à leur encontre.

Les règles

Pour les PMA, la question des subventions à la pêche devrait être liée aux préoccupations concernant la lutte contre la pauvreté, les moyens d'existence et la sécurité alimentaire. Le niveau des aides aux pêcheries dans les PMA est insignifiant par rapport aux subventions accordées à ce secteur par les pays développés et en développement. Il est difficile d'établir un lien de cause à effet entre les subventions et le niveau de production en ce qui concerne le secteur de la pêche des PMA. Le Projet de texte consolidé sur les règles le 30 novembre 2007 présente une longue liste de subventions à bannir. Sous le TSD, les PMA seraient exemptés de ces prohibitions. Bien que ce texte ne signifie pas la fin du processus de négociation, l'exemption des PMA est un progrès significatif. Il faut souligner, cependant, que bien qu'exemptés de cette obligation, les PMA cherchent à bénéficier de l'assistance technique et du renforcement des capacités pour leurs pêcheries.

Les PMA cherchent également à ce que leurs exportations soient exemptées des actions antidumping et antisubventions, afin de faciliter leurs exportations. Cela est le but des pays ayant un bas niveau de développement, y compris les PMA, car l'utilisation des mesures de sauvegarde est simple par rapport aux mesures antidumping et compensatoires, qui requièrent un système juridique bien établi et des ressources humaines hors de portée pour ces pays.

Aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC)

Les PMA soutiennent la proposition demandant aux ayants-droit de révéler le pays d'origine et la source des ressources génétiques et des savoirs traditionnels qui y sont associés, ainsi que la preuve du consentement préalable du pays en question afin

d'éviter l'accaparement illégal et l'octroi erroné de brevets afin de renforcer les aspects favorables au développement du partage des avantages en faveur des PMA. La nécessité de trouver un mécanisme de suivi approprié pour le transfert de technologie mentionné à l'Article 66 :2 de l'Accord sur les ADPIC est aussi essentiel pour les PMA.⁵ Il est aussi nécessaire d'assurer le suivi des dispositions concernant l'assistance technique effective et ciblée citée au paragraphe 4 de l'Accord du 29 novembre 2005, conformément à la décision du Conseil des ADPIC portant sur la prorogation du délai de transition prévu à l'Article 66 :1 de l'Accord sur les ADPIC.

L'assistance technique et le renforcement des capacités

Plusieurs pays en développement et PMA considèrent que l'assistance technique et le renforcement des capacités sont au cœur du Cycle de Doha pour le développement. La mise en place du Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement (FGASPDD) et les contributions au Fonds de la part des Membres de l'OMC ont été essentiels pour répondre à ces besoins. Conformément au mandat visant à remédier la nature de meilleurs efforts des dispositions concernant le TSD, afin de les renforcer et de les rendre plus précises, plus efficaces et plus opérationnelles, les problèmes concernant l'assistance technique et le renforcement des capacités (ATRC) étaient dus au fait que ces programmes étaient plus centrés sur la quantité que sur la qualité et qu'ils souffraient d'un manque d'implication nationale des pays cibles. Il est intéressant de noter qu'en dépit du fait que le Cadre intégré soit uniquement destiné aux PMA et ne fait pas partie de l'engagement unique, il a été convenu de le renforcer au cours de la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005. L'initiative Aide pour le commerce (ApC), également hors du principe de l'engagement unique, fut aussi lancée à Hong Kong par une Equipe spéciale chargée d'établir des recommandations pour aider les PMA à accroître leurs exportations de biens et de services, à mieux s'intégrer au système commercial multilatéral et à bénéficier de la libéralisation des échanges et de l'accès accru aux marchés.

En ce qui concerne le Cadre intégré renforcé (CIR), les questions clés soutenues par les PMA sont l'adoption et la mise en œuvre des recommandations du CIR, y compris une augmentation des ressources financières allouées au processus de CI et une accessibilité en temps opportun à ce mécanisme de financement additionnel. Alors que les PMA sont conscients du rôle essentiel joué par l'ApC pour renforcer leurs capacités commerciales qui est un élément clé de leurs projets de développement, ils en appellent à une augmentation des ressources financières pour les aider à surmonter les contraintes de l'offre. Les PMA bénéficient de l'ApC en particulier pour assurer le financement des questions incluses dans leur Etude de diagnostic sur l'intégration commerciale (EDIC) dont le financement ne peut être assuré par le CIR, comme les infrastructures essentielles. L'initiative ApC doit mettre en place un système assurant la responsabilité des donateurs comme des bénéficiaires de l'aide, tout en garantissant la simplification et la transparence des mécanismes de déboursement de fonds.

Les produits de base

Les exportations des PMA sont centrées sur un nombre restreint de produits de base qui sont aussi similaires. Cela les rend extrêmement vulnérables aux chocs externes. Afin de remédier à cette situation, ces pays doivent diversifier leurs exportations en augmentant leur valeur ajoutée au moyen d'une transformation accrue de ces produits. Cela nécessite

une application plus intense de technologies appropriées en provenance de pays plus industrialisés, ainsi que de capitaux et de ressources humaines mieux qualifiées. Pour ces raisons entre autres, le traitement des produits de base en tant que question commerciale est un aspect important pour le développement des PMA, dans la mesure où cela doit leur permettre de bénéficier de prix à l'exportation plus stables, équitables et rémunérateurs.

L'accession de nouveaux Membres à l'OMC

Les PMA ont demandé instamment l'adoption d'un mécanisme contraignant pour accélérer l'accession des PMA, sur la base d'une adhésion pleine et entière à l'esprit des directives pour l'accession à l'OMC pour les PMA adoptées par le Conseil général en décembre 2002. Les Membres sont invités à ne pas exiger des concessions non commerciales de la part des pays en phase d'accession. En revanche, ils sont invités instamment à aider à accélérer le processus en octroyant de l'ATRC à ces pays. Ces propositions découlent du fait que jusqu'à présent le processus d'accession est très lent, certains pays ayant dû patienter plusieurs années sans résultat en vue. Selon le rapport du Directeur général de l'OMC, présenté au Conseil général le 14 décembre 2010, l'OMC a accru ses efforts d'assistance technique de première qualité en faveur des gouvernements en quête d'accession, afin d'en accélérer le processus.⁶ De même, les efforts concertés des PMA avec le soutien du sous-comité des PMA et d'autres pays en développement ont permis de faire avancer ce dossier dans plusieurs forums. Il y a de l'espoir, enfin, de voir bientôt des progrès pour l'accession de Samoa, Vanuatu et du Yémen. Cela est particulièrement important à l'heure où des progrès sont nécessaires au vu de la crise économique et financière mondiale.

Les stratégies visant à faire progresser les intérêts du Groupe des PMA

Les coalitions de pays en développement peuvent être considérées dans l'ensemble comme des groupements tactiques qui ont vu le jour dans le cadre d'une stratégie pour renforcer la participation de ces pays dans le processus menant à la conclusion d'un consensus. Etant donné les carences de capacité de nombreux pays en développement et PMA, les diverses coalitions dont ils sont membres ont accru leur présence dans le processus de recherche d'un consensus, la transparence et leur participation dans les négociations de l'OMC, en particulier dans le Salon vert. Toutefois, depuis la conclusion de l'Ensemble de résultats de juillet 2004, le centre de gravité des discussions a basculé vers de petits groupes de négociations comme le G-6 (Australie, Brésil, UE, Inde, Japon et Etats-Unis) et le G-4 (Brésil, UE, Inde et Etats-Unis), à l'exclusion de la vaste majorité des pays en développement et de leurs coalitions, comme le Groupe des PMA. Ce dernier a travaillé en proche collaboration avec le Groupe africain et le Groupe ACP, qui sont des groupes régionaux partageant les mêmes intérêts. La présentation commune d'une proposition du Groupe des PMA sur l'aide alimentaire avec le Groupe africain et les ACP fait partie de cette stratégie. Cette proposition est à l'origine du texte considéré comme stabilisé par les PMA sur la question de la « monétisation »,⁷ qui est considéré comme une base pour la poursuite des négociations. Le Groupe des PMA travaille aussi en proche collaboration avec les groupes fondés autour de questions spécifiques, comme le G-33 au sujet du MSS.

Comme vu plus haut dans ce Chapitre, les PMA ont aussi réussi à faire inclure une référence à la Ministérielle des PMA à Zanzibar qui a précédé la Conférence de Doha, dans la Déclaration de Doha. Au cours de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun en 2003, les PMA se sont organisés en Groupe influent, dont il faut tenir compte dans les négociations de l'OMC, comme ce fut le cas pour l'initiative coton et les questions de Singapour. Lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong en 2005, le Groupe des PMA a continué à développer son ordre du jour positif afin de permettre à ses membres une utilisation effective du système commercial multilatéral en s'assurant d'un accès aux marchés en FDSC et en obtenant que les PMA soient exemptés de tout abaissement tarifaire tant dans l'agriculture que dans l'AMNA.

Le Groupe des PMA a continué de plaider en faveur d'un engagement politique plus vigoureux de la part des pays en développement afin que les signes d'un engagement renouvelé pour les flexibilités se traduisent par des décisions favorables à la conclusion du Cycle. En l'absence d'un tel engagement politique, les PMA seront les plus touchés par le protectionnisme qui refait surface avec la crise économique et financière mondiale. Le Groupe a également continué de préconiser une transparence totale dans les négociations du PDD, impliquant l'inclusion de tous et le maintien d'une approche de bas en haut. Le Groupe des PMA a aussi constamment insisté pour que les négociations bilatérales ou plurilatérales, qui peuvent effectivement aider à combler les divergences de vues dans les négociations, ne tiennent pas en otage ou n'aillent pas prendre la place des engagements multilatéraux, mais plutôt préserver et bâtir sur les progrès accomplis au cours des différentes voies de négociation en évitant de freiner les progrès, surtout en ce qui concerne les modalités sur l'agriculture et l'AMNA, ainsi que les règles sur le commerce des services.

Conformément au paragraphe 47 du PDD, qui précise que les accords conclus dans les premières phases des négociations pourront être mis en œuvre à titre provisoire ou définitif, sans avoir à attendre la conclusion des négociations dans tous les domaines à condition qu'ils soient acceptés par tous les Membres, les PMA ont plaidé pour des résultats rapides ou « premiers résultats ». Cela concerne des sujets comme l'accès aux marchés en FDSC, une dérogation sur les services en faveur des PMA et la question du coton. Des résultats rapides pour ce qui concerne la mise en œuvre de toutes les décisions déjà acquises en faveur des PMA ont déjà été préconisés par les Ministres du Commerce des PMA dans la Déclaration ministérielle des ministres du Commerce des PMA à Dares-Salam en 2009 et réitérés par les ministres du Commerce des PMA au cours de la 7ème Conférence ministérielle qui s'est tenue à Genève, du 30 novembre au 2 décembre 2009.

Cette demande des PMA reçoit de plus en plus de soutien de la part de nombreuses délégations, y compris le Groupe africain et par extension le G-90, et même d'autres délégations en dehors de ces groupes, même si ces derniers proposent aussi un arrangement de type PMA-plus ; incluant plus de questions que celles préconisées par les PMA, à condition bien-sûr, qu'elles soient acceptées par tous les Membres de l'OMC. Il est donc question de soumettre le « Paquet PMA-plus » à la Huitième Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2011 étant donné l'impossibilité de conclure le PDD en 2011. Les questions des PMA procureront l'énergie nécessaire pour faire continuer les négociations avec plus d'élan, mais permettront aussi aux PMA de

s'assurer d'un résultat tangible, conformément aux accords conclus depuis la Conférence ministérielle de Hong Kong.

Le Groupe des PMA continuera à organiser de telles réunions ministérielles à l'avenir dans le cadre de sa stratégie pour échanger les points de vue et consolider ses positions en ce qui concerne les besoins, les intérêts et les préoccupations des PMA dans les négociations de l'OMC. Des retraites continueront aussi d'être organisées au niveau des experts et des Ambassadeurs, afin d'aider le Groupe à analyser les divers projets de texte sur les questions en cours de négociation avant que le Groupe des PMA adopte ses positions.

Les défis que le Groupe des PMA devra relever au cours des négociations sur le PDD et après le PDD

Certains des défis-clés auxquels le Groupe devra faire face et le soutien à long terme dont il aura besoin pour les relever sont les suivants :

Le fonctionnement institutionnel du Groupe : les rôles du coordinateur du Groupe et des points focaux sur les questions spécifiques et les défis qui restent à relever

Le rôle du coordinateur du Groupe des PMA est fondamental pour le bon fonctionnement du Groupe. La mission du pays du coordinateur organise les réunions du Groupe des PMA et est chargée de s'assurer que tous les domaines des questions pertinentes pour le Groupe sont couverts. Ces réunions se tiennent à l'OMC, car c'est le seul cadre approprié pour ces rencontres, en particulier en termes de place et de facilités d'interprétation simultanée. Cela oblige les membres du Groupe des PMA à être présents dans toutes les réunions de l'OMC. C'est un exercice pratiquement impossible, à cause des limitations en ressources humaines qui n'ont pas la capacité nécessaire pour participer à toutes les réunions concernant les PMA à l'OMC, même en coordonnant leurs efforts, lorsque certaines de ces réunions se tiennent en même temps. Même si le secrétariat de l'OMC fait de son mieux pour éviter que les réunions risquant de concerner les mêmes délégations ne se tiennent en même temps, cela n'est pas toujours possible à cause des capacités limitées en salles de réunion à l'OMC. Le pays coordinateur doit également disposer des ressources humaines suffisantes pour organiser les réunions, collecter l'information, établir un rapport des discussions et distribuer les ordres du jour, ainsi que d'autres obligations administratives. Cela peut s'avérer très difficile lorsque comme c'est souvent le cas, il n'y a qu'un membre de la Mission qui est chargé de suivre les questions de l'OMC, ou même, une personne s'occupant de l'OMC à temps partiel. Si l'on ajoute à cela toutes les autres Organisations internationales opérant à Genève, auxquelles chaque Mission des PMA est supposée prendre part, on comprend aisément les difficultés que rencontrent les petites délégations des PMA pour assurer une présence effective dans les diverses réunions de l'OMC.

Le coordinateur du Groupe des PMA a normalement besoin de ressources humaines supplémentaires de la Mission de son pays pour pouvoir assurer le suivi de toutes les réunions pertinentes de l'OMC et pour fournir en plus le soutien administratif et logistique pour organiser et tenir des réunions du Groupe de manière satisfaisante. Le soutien de la capitale est donc essentiel pour assurer le niveau des négociateurs et leur connaissance

des sujets en cours de négociation pour pouvoir participer dans celle-ci à des niveaux suffisamment techniques. Le soutien de la capitale est aussi important pour s'assurer que l'engagement politique des gouvernements au sujet des négociations qui ont lieu à l'OMC est prioritaire sur le plan national et que le négociateur est effectivement pourvu des pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions à Genève. Un tel soutien de haut niveau de la part de la capitale est souvent absent à Genève, le plus souvent en raison des contraintes budgétaires ou du bas niveau de priorité accordé aux négociations multilatérales par les pays individuels.

Pour pouvoir négocier de manière efficace, le ministre représentant le Groupe des PMA doit avoir une maîtrise totale des sujets de négociation et une vision claire des raisons pour lesquelles telle ou telle position particulière est défendue au nom de tout le Groupe des PMA. La Mission qui se charge de la coordination du Groupe des PMA reçoit en général des effectifs supplémentaires, mais souvent cette aide est insuffisante et il n'y a pas ou peu de continuité lorsqu'une nouvelle équipe intervient. Cela limite la mémoire institutionnelle du Groupe. Afin de pallier ces carences, il faudrait pouvoir offrir un soutien aux PMA plutôt qu'à une Mission en particulier.

La méthode servant à déterminer le rôle du coordinateur du Groupe des PMA n'est pas pérenne, et les carences de capacité empêchent de nombreux PMA d'accepter cette charge, ce qui pose problème dans le système actuel. Ce problème pourrait être atténué si le coordinateur obtenait le soutien des donateurs, et ainsi la transition entre les coordinateurs du Groupe pourrait devenir plus prévisible. De nombreux membres du Groupe des PMA se porteraient volontaires pour la charge de coordinateur du Groupe s'ils pouvaient compter sur le soutien qu'ils obtiennent normalement de l'OMC et de DFID sous le programme TradeMark (officiellement connu comme Programme régional de facilitation du commerce).

Afin d'assurer la participation, l'inclusion, la transparence et la cohérence des positions adoptées, le Groupe des PMA utilise un certain nombre de points focaux (issus des pays membres du Groupe) pour chacun des domaines de négociation, soutenus par des suppléants et par un groupe central. Les questions d'intérêt pour les PMA sont distribuées parmi les points focaux. Les responsabilités sont stables et les membres restent normalement dans leur rôle pour plusieurs années, ce qui leur permet de se spécialiser sur une question spécifique. C'est pourquoi il serait judicieux d'offrir de l'assistance technique sur demande aux points focaux qui le désirent, car ils offrent un soutien très utile au coordinateur du Groupe.

Les points focaux devraient assister aux réunions de l'OMC concernant leurs domaines respectifs et déterminer les travaux techniques nécessaires dans ces domaines. Certains points focaux gardent leur position pour trois ans, ce qui assure un support stable et constant pour le Groupe. La continuité des points focaux permet d'accumuler une base de savoir considérable pour une mission particulière, qui est ensuite utilisée directement au service du Groupe, sans surcharger la tâche du coordinateur.

Bien que les points focaux se chargent de couvrir des domaines de négociation de l'OMC, ils ne sont pas à proprement parler des experts dans ces domaines. Lorsque des

études techniques approfondies doivent être menées, il faut faire appel à un expert pour effectuer cette analyse, qui servira ensuite à éclairer la position de négociation du Groupe des PMA. Ce travail doit être d'une qualité irréprochable afin que les autres partenaires des négociations prennent les demandes du Groupe des PMA au sérieux. Le nombre de domaines qui doivent être couverts par les PMA donne une indication sur l'étendue de l'expertise nécessaire.

Les défis à relever pour mettre en œuvre les questions concernant les PMA

Comme déjà vu plus haut, le Groupe des PMA a constamment demandé qu'un « premier résultat » puisse être obtenu en ce qui concerne tous les sujets où un consensus a été obtenu, en particulier la mise en œuvre opérationnelle de l'accès aux marchés en FDSC en faveur des PMA pour les produits agricoles et l'AMNA, y compris la simplification et la transparence des règles d'origine référentielles qui viennent avec, la mise en œuvre effective des décisions concernant la question du coton, ainsi que la décision d'accorder une priorité spéciale aux secteurs et aux fournisseurs de services issus des PMA. Ces engagements n'ont pas été rendus pleinement opérationnels, en particulier celle du coton. La manière dont cette question a été traitée depuis la Décision ministérielle de Hong Kong ne correspond absolument pas à l'ambition, la spécificité et la mise en œuvre accélérée qui avait été décidée par les ministres à Hong Kong en 2005.

Le retard pris dans la conclusion des négociations sur le PDD a exacerbé encore plus la situation des PMA dans le système commercial multilatéral. Pour obtenir un résultat équilibré et significatif des négociations commerciales incluant une composante du développement avantageuse pour les PMA, les trois questions devraient être couronnées de succès. Cependant, le Groupe des PMA reste optimiste et poursuit sans relâche sa quête en faveur de résultats contribuant au développement et à la croissance économique des PMA.

Le manque de coordination du soutien aux PMA de la part des institutions multilatérales et des ONG

Les PMA bénéficient du soutien de plusieurs ONG et institutions multilatérales, ainsi que d'autres donateurs à Genève et ailleurs. Pour que le Groupe des PMA puisse en bénéficier et pour pouvoir déterminer les besoins, il lui faut savoir ce qui peut leur être offert.

Il semble y avoir beaucoup de possibilités d'assistance et il est nécessaire de s'assurer que l'aide obtenue par les PMA ne se recoupe pas avec d'autres mécanismes en cours. Si cette assistance pouvait être mieux coordonnée entre les donateurs eux-mêmes et avec les bénéficiaires, cela accroîtrait l'efficacité de cette aide. En outre, même si l'assistance est motivée par un désir d'aider, cette aide n'est souvent pas guidée ou dirigée par les PMA. On constate que les donateurs ne sont pas toujours prêts à aider sur les sujets pertinents, mais qu'ils agissent en fonction de leurs propres directives, qui peuvent délaissier les points focaux, sans leur offrir l'assistance technique dont ils ont précisément besoin.

Selon la pratique actuelle, les activités d'assistance technique et de formation de l'OMC soutiennent les coalitions, comme le Groupe des PMA, et créent des liens entre

l'Organisation, les membres participants et les membres de groupes. Plusieurs programmes sont régionaux et visent à renforcer les capacités, les synergies et les réseaux entre groupes régionaux. Certaines activités sont offertes spécifiquement à certaines coalitions. Le Groupe des PMA est aussi spécifié et bénéficie de programmes particuliers.

Les perspectives à long terme du Groupe des PMA par rapport aux autres Groupes de négociation

Le Groupe des PMA est appelé à durer longtemps et aura besoin de soutien à long terme, que le Cycle de Doha soit conclu ou pas. Les plans pour l'assistance future devraient inclure en détail les sujets à couvrir et être fondés sur une perspective à long terme.

Les PMA considèrent qu'ils ont plus en commun que les groupes fondés en fonction d'un seul sujet, comme le C-4, ou que les groupes géographiques, comme le Groupe africain. Ce dernier se compose de pays différents dont le niveau de développement diffère et dont les intérêts ne sont pas toujours les mêmes. Compte tenu de la priorité dont bénéficie le Groupe des PMA, les travaux du Groupe servent également les objectifs d'autres coalitions, comme le Groupe africain et les ACP. Ainsi, les autres groupes contredisent rarement la position de négociation des PMA et les investissements dans le Groupe des PMA auront également des effets bénéfiques pour les autres groupes.

La longue période de suspension des négociations du Cycle de Doha n'atténueront en aucune manière l'importance du Groupe des PMA et n'altéreront pas ses travaux. Malgré l'impasse que traverse le Cycle de Doha, il y a d'autres domaines de travail qui continuent, comme par exemple la mise en œuvre du CIR et le programme d'ApC qui, bien que ne faisant pas partie de l'engagement unique, jouent un rôle essentiel pour les pays en développement.

A part DFID, rares sont les donateurs qui offrent de l'aide bilatérale directement au Groupe des PMA. Cependant, d'autres donateurs se sont montrés intéressés à explorer les possibilités en ce domaine. Il faudrait mettre en place des critères précis pour toute assistance directe, y compris pour préserver la confidentialité, assurer un suivi et une évaluation commune des projets et maintenir la flexibilité et l'adaptabilité nécessaires pour que le Groupe des PMA se charge effectivement de gérer le processus.

L'assistance future devrait permettre d'institutionnaliser les relations liant le Groupe des PMA aux consultants employés. Des mécanismes devraient être développés pour pouvoir diriger les financements de manière flexible et appropriée. Les donateurs autres que DFID devraient être invités à coordonner leur soutien et celui-ci devrait être basé à Genève pour que tous les membres du Groupe des PMA puissent en profiter.

L'implication d'autres donateurs dans ce processus est essentielle. De nombreuses organisations offrent des services au Groupe des PMA. On compte entre autres, la CNUCED, l'Institut virtuel de la CNUCED pour le Commerce et le développement, l'Institut de l'OMC pour la formation et la coopération technique, le Centre de conseil sur le droit commercial, le South Centre, l'AITIC, le Centre IDEAS, OXFAM International, Le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD), le Quaker UN

Office (QUNO), CSEND, le Centre pour le droit international sur l'environnement (CIEL), le World Trade Institute (WTI) et le Secrétariat du Commonwealth.

Il est important de permettre au Groupe des PMA de coordonner lui-même l'assistance déployée afin que tous les membres soient informés des ressources offertes et pour s'assurer qu'il n'y ait pas de recoupements. À l'avenir, les partenaires pour les programmes d'assistance devraient être choisis en fonction de leur compatibilité avec les besoins des PMA, en tenant compte par exemple de la flexibilité et la transparence de la gestion du financement.

La création d'un secrétariat des PMA

L'idée de créer et de financer un secrétariat des PMA, capable de renforcer les capacités du Groupe des PMA et de créer une mémoire institutionnelle des PMA, à la place du simple rôle actuel de coordinateur des PMA, a été récemment ajouté à la liste des objectifs du Groupe. Cette idée doit encore convaincre les donateurs, qui ont de la difficulté à comprendre l'ensemble des besoins du Groupe des PMA et par conséquent leur degré d'implication. Le Groupe devra consacrer plus d'efforts pour sensibiliser les donateurs sur cette question.

Remarques pour conclure

Le Groupe des PMA a largement évolué depuis 1999 et a enregistré des progrès considérables. Les dérogations permettant aux PMA de ne pas appliquer le principe fondamental de l'OMC que représente la clause NPF, comme le traitement tarifaire préférentiel pour les biens en faveur des PMA pour 10 ans adopté en 1999 et prorogé en juillet 2009 pour une nouvelle période de 10 ans, a continué à permettre aux PMA d'avoir un accès aux marchés sous l'AGOA⁸ et l'EBA.⁹ En ce qui concerne les ADPIC, la période de transition de 10 ans négociée quelques semaines avant la Conférence ministérielle de Hong Kong, leur accordant un délai pour se conformer aux accords sur les ADPIC, a encore été prorogée pour sept ans et six mois, jusqu'en 2013. De même, la Déclaration ministérielle de Doha, qui prorogeait le délai de transition des PMA de 2006 à 2016 pour l'application de leurs obligations sur les produits pharmaceutiques, conformément à l'Accord sur les ADPIC, est encore un autre succès à mettre à l'actif du Groupe des PMA. En outre, les exemptions obtenues par les PMA en ce qui concerne l'application des obligations et des engagements découlant des négociations sur l'agriculture, l'AMNA et le secteur des services, en particulier sur les disciplines concernant les règlements intérieurs sur les services, sont des résultats extrêmement positifs pour les PMA.

Une dérogation sur les services pour les PMA, qui a été bien accueillie pour le moment, et qui est considérée comme stabilisée dans plusieurs paragraphes du texte actuel du président du Groupe de négociation, devrait être accordée sous peu. Un accès élargi aux marchés grâce au traitement en FDSC tel qu'accepté lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong, continue d'être entravée par les pays Membres développés et les contraintes de l'offre auxquelles se trouvent encore confrontés les PMA.

Les dispositions d'assistance technique et de renforcement des capacités (ATRC) dans tous les Accords de l'OMC en faveur des pays en développement, et en particulier des PMA, ont toujours été mises en valeur. A Doha, la mise en place du Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement (FGASPDD), après l'adoption du PDD, a soutenu les PMA au moyen de la formation, de séminaires et d'ateliers de travail.

Enfin, pour l'avenir, le Groupe des PMA continuera de demander que des premiers résultats soient adoptés sur toutes les décisions entérinées jusqu'à présent en faveur des PMA, comme l'accès aux marchés en FDSC, la dérogation sur les services et l'initiative sur le coton.

Etant donné que les PMA comptent pour plus de 20% des Membres de l'OMC, il faudrait prévoir d'accorder une participation plus importante à leurs représentants dans les réunions de la Salle verte, contrairement à la situation actuelle, où seul le coordinateur du Groupe des PMA y est admis. Lorsque d'autres membres des PMA y assistent, c'est parce qu'ils président d'autres Groupes de négociation. Si l'on veut que les PMA soient effectivement intégrés dans le système commercial multilatéral, il y a urgence à ce que le système actuel, apparemment basé sur la part du commerce mondial des pays participants, soit revu.

Notes finales

- 1 Ravaillon, M. et Chen, S., 2008. « The developing world is poorer than we thought, but not less successful in the fight against poverty: the World Bank's new poverty estimates ». Etude présentée à Genève le 1er octobre 2008.
- 2 UN-OHRLLS: Profil des PMA. voir <http://www.unohrlls.org/en/ldc/related/62> du 10 janvier 2011.
- 3 Communication du Kenya au nom du Mozambique, du Nigeria, de l'Ouganda, de la Tanzanie, de la Zambie, du Zimbabwe et du Kenya (document OMC, WT/GC/W/453 du 2 novembre 2001.
- 4 L'Article IV : 3 de l'AGCS sur la participation des pays en développement précise que : « Une priorité spéciale sera accordée aux pays les moins avancés Membres dans la mise en oeuvre des paragraphes 1 et 2. Il sera tenu compte en particulier des graves difficultés que les pays les moins avancés ont à accepter des engagements spécifiques négociés en raison de leur situation économique spéciale et des besoins de leur développement, de leur commerce et de leurs finances. »
- 5 L'Article 66 :2 de l'Accord sur les ADPIC précise que : « Les pays développés Membres offriront des incitations aux entreprises et institutions sur leur territoire afin de promouvoir et d'encourager le transfert de technologie vers les pays les moins avancés Membres pour leur permettre de se doter d'une base technologique solide et viable. »
- 6 Rapport du Directeur général de l'OMC présenté au Conseil général le 14 décembre 2010 ; voir document de l'OMC WT/ACC/14 du 8 décembre 2010.
- 7 Paragraphe 12 : « La monétisation de l'aide alimentaire en nature dans les situations autres que d'urgence sera prohibée sauf dans les cas où elle est conforme aux dispositions du paragraphe 11 ci-dessus et, en tant que moyen de répondre aux besoins nutritionnels directs des pays les moins avancés et pays en développement importateurs nets de produits alimentaires Membres, est nécessaire pour financer le transport intérieur et la livraison de l'aide alimentaire à ces Membres ou l'achat d'intrants agricoles destinés à des producteurs ayant de faibles revenus ou dotés de ressources limitées dans ces Membres. La monétisation sera effectuée sur le territoire du pays moins avancé ou du pays en développement importateur net de produits alimentaires bénéficiaire.⁶ En outre, le détournement commercial sera évité. » Voir paragraphe 162 de l'Annexe L du « Projet de modalités concernant l'agriculture », document de l'OMC TN/AG/W/4/Rev.4
- 8 L'Africa Growth Opportunity Act (AGOA) est une initiative des Etats-Unis octroyant un accès préférentiel aux pays éligibles d'Afrique Subsaharienne qui sont en majorité des PMA.
- 9 Everything but Arms (EBA), ou « Tout sauf les armes » en français, est une initiative des Communautés européennes, octroyant un accès aux marchés en FDSC pour tous les produits en provenance de tous les PMA, sauf les armes.

Bibliographie

Livres

- Barton, J. H., Goldstein, J. L., Josling, T. E. and Steinberg, R. H. 2006. *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Available at <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/lpbr/subpages/reviews/barton1006.htm>, accessed on May, 15, 2011
- Bown, C. P. 2007. *China's WTO Entry: Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlement*. Brandeis University. Available at http://www.nber.org/books_in_progress/china07/bown8-13-07.pdf, accessed on May, 17, 2011
- Croome, J. 1998. *Reshaping the World Trading System: A history of the Uruguay Round*. The Hague: Kluwer
- Finger, M. and Nogués P. (eds.) 2006. *Safeguards and Anti-dumping in Latin American Trade Liberalization - Fighting Fire with Fire*. Washington D.C.: The World Bank and Palgrave Macmillan
- Georgiev, D. and van der Borgh, K. (eds.) 2006. *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System*. London: Cameron May
- Jackson, J., Davey, W. and Sykes, A. 2008. *Legal Problems of International Economic Relations - Cases, Materials and Texts*, 5th Edition. USA: Thomson West
- Mattoo, A. and Payton, L. (eds.) 2007. *Services Trade and Development: The experience of Zambia*. Washington D.C.: The World Bank
- Mattoo, A., Stern, R. M. and Zanini, G. (eds.) 2008. *A Handbook of International Trade in Services*. Oxford: Oxford University Press. Available at <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01285.pdf>, accessed on March, 15, 2011
- Mavroidis, P., Berman, G. and Wu, M. 2010. *The Law of the World Trade Organization: Documents, Cases and Analysis*. USA: Thomson West
- Narlikar, A. 2005. *International Trade and Developing Countries Bargaining Coalitions in the GATT and WTO*. London: Routledge
- Rege, V. 2011. *Negotiating at the World Trade Organization, Lessons from the Commonwealth No. 2*. London: Commonwealth Secretariat
- Sacerdoti, G., Yanovich, A. and Bohanes, J. (eds.) 2006. *The WTO at Ten: the Contribution of the Dispute Settlement System*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sáez, S. (ed.) 2009. *Trade in Services Negotiations: A Guide for Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank. Available at http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1248204247129/Negotiating_Trade_in_Services.pdf, accessed on March, 15, 2011
- Shaffer, G. C. and Ortiz, R. M. (eds.) 2010. *Dispute Settlement at the WTO*. Cambridge: Cambridge University Press

Sutherland, P. et al. 2004. *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi*. Geneva: The World Trade Organisation

Van den Bossche, P. 2008. *The Law and Policy of the World Trade Organisation*. Cambridge: Cambridge University Press

Von Moltke, A. (ed.) 2010. *Fisheries Subsidies, Sustainable Development and the WTO*. Oxford: EarthScan and UNEP

World Bank and FAO 2008. *The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform*. Washington, D.C.: The World Bank

Articles dans des revues

Aggarwal, R. 2005. 'Dynamics of Agriculture Negotiations in the World Trade Organisation', *Journal of World Trade*, 39 (4): 741-762

Alexandraki, K. 2005. 'Preference Erosion: Cause for Alarm', *Finance & Development* March 2005 Volume 42, Number 1: 26-29. Available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/03/pdf/alexandr.pdf>, accessed on June, 10, 2011

Huerta-Goldman, J. A. 2010. 'Mexico in the WTO and NAFTA in a Nutshell: Litigating International Trade Disputes', *Journal of World Trade* 44, No. 1/2010: 173-202

Low, P. and Santana, R. 2009. 'Trade Liberalisation in Manufacturers: What is left after the Doha Round?', *Journal of International Trade and Diplomacy* 3(i) (Spring 2009)

Milner, C., Morisey, O. and Zgoyu, E. 2009. 'Preference Erosion and the Future of Preferences', *Commonwealth Hot Trade Topics*, Issue 60

Narlikar, A. and Tussie, D. 2004. 'The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO', *World Economy* 27 (7): 947-966

Pauwelyne, J. 2000. 'Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules are Rules – Toward a More Collective Approach', *American Journal of International Law* 94: 335-337

Schwab, S. C. 2011. 'After Doha – Why Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It', *Foreign Affairs*, Volume 90, No. 3 May/June 2011: 104-117

Skeen, R. 2004. 'Will the WTO Turn Green? The Implications of Injecting Environmental Issues Into the Multilateral Trading System', *Georgetown International Environmental Law Review*

Smith, R. 2009. 'WTO Doha Round: Small Economies and Their Interests', *Commonwealth Trade Hot Topics*, Issue 55

Chapitres dans des volumes édités

Adlung, R. 2000. 'Services Trade Liberalisation from Developed and Developing Country Perspectives', in Sauvé and Stern (eds.), *GATS 2000: New directions in services trade liberalisation*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, pp.112-131

Balas, P. 2006. 'Chairing the DSU Negotiations: An Overview', in Georgiev and van der Borgh (eds.), *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System*. London: Cameron May, pp. 15-36

Busch, M. L. and Reinhardt, E. 2006. 'Fixing What "Aint Broke"? Third Party Rights, Consultations and DSU', in Georgiev and van der Borgh (eds.), *Reform and Development of*

- the WTO Dispute Settlement System*. London: Cameron May, pp. 73-85. Available at <http://userwww.service.emory.edu/~erein/research/DSU.pdf>, accessed on April, 7, 2011
- Cottier, T. 2006. 'DSU Reform: Resolving Underlying Balance of Power Issues', in Sacerdoti, Yanovich and Bohanes (eds.), *The WTO at Ten: The Contribution of the Dispute Settlement System*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 259-265
- Danvivathana, P. 2006. 'Is it Beneficial to WTO Members to Reform the Panel System?', in Georgiev and van der Borgh (eds.), *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System*. London: Cameron May, pp. 87-108
- Diego-Fernandez, M. 2006. 'Memoirs of a DSU Negotiator', in Georgiev and van der Borgh (eds.), *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System*. London: Cameron May, pp. 109-122
- Feketekuty, G. 2000. 'Improving the Architecture of the General Agreement on Trade in Services', in Stephenson, S. (ed.), *Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalisation, Integration and Reform*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, pp. 20 – 42
- Garcia Bercero, I. and Garzotti, P. 2006. 'DSU Reform: What are the Underlying Issues?', in Georgiev and van der Borgh (eds.), *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System*. London: Cameron May, pp. 123-152
- Grynberg, R. and Remy J. Y. 2003. 'Small Vulnerable Economy Issues and the WTO', in Mbirimi, Chilala, Gryberg (eds.), *From Doha to Cancun: Delivering a Development Round*. London: Commonwealth Secretariat, pp. 269-290
- Hudec, R. E. 2000. 'Broadening the Scope of Remedies in WTO Dispute Settlement', in Friedl, Weiss and Wiers (eds.), *Improving WTO Dispute Settlement Procedures*. Cambridge: Cameron May, pp. 345-376. Available at <http://www.worldtradelaw.net/articles/hudecremedies.pdf>
- Hughes, V. 2006. 'The WTO Dispute Settlement System – From Initiating Proceedings to Ensuring Implementation: What needs Improvement?', in Sacerdoti, Yanovich and Bohanes (eds.), *The WTO at Ten: The Contribution of the Dispute Settlement System*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 193-234
- Karsenty, G. 2000. 'Assessing Trade in Services by Mode of Supply', in Sauvé and Stern (eds.), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalisation*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. pp. 33-56
- Narlikar, A. 2009. 'A Theory of Bargaining Coalitions in the WTO', in Narlikar and Vickers (eds.), *Leadership and Change in the Multilateral Trading System*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing/Martinus Nijhoff
- Narlikar, A. and Odell, J. S. 2006. 'The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group in the World Trade Organisation', in Odell (ed.), *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 115-144
- Read, R. 2007. 'Dispute Settlement, Compensation and Retaliation Under the WTO', in Gaisford and Kerr (eds.), *Handbook on International Trade Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 497-508
- Sáez, S. 2006. 'Keeping animal spirits asleep: the case of Chile', in Finger and Nogués (eds.), *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalisation - Fighting Fire with Fire*. Washington D.C.: The World Bank and Palgrave Macmillan, pp. 109-135
- Shaffer, G. 2002. "'If only we were elephants": The Political Economy of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters', in Kennedy and Southwick (eds.), *The*

Political Economy of International Trade Law - Essays in Honor of Robert E. Hudec.
Cambridge: Cambridge University Press, pp. 349-393

Suzuki, Y. 2006. 'Charing the DSU Negotiations: An Overview', in Georgiev and van der Borgh (eds.), *Reform and Development of the WTO Dispute Settlement System*, London: Cameron May, pp. 15-35

Zutshi, B. K. 1998. 'Bringing TRIPs into the Multilateral Trading System', in Bhagwati and Hirsch (eds.), *The Uruguay Round and Beyond – Essays in Honour of Arthur Dunkel*, Springer: Berlin, pp. 37-50

Autres articles

Adler, M., Brunel, C., Hufbauer, G. C. and Schott, J. J. 2009. 'What's on the Table? The Doha Round as of August 2009'. *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series*, Working Paper 09-6

AITIC 2009. 'Evolution of Proposals on GATT Article V in the WTO Trade Facilitation Negotiations'. Trade Facilitation Brief

Alexandraki, K. and Lanke, H. P. 2004. 'The Impact of Preference Erosion on Middle-Income Developing Countries'. *IMF Working Paper, Policy Development and Review Department: WP/04/169*. Available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04169.pdf>, accessed on June, 10, 2011

Banga, R. 2005. 'General Agreement on Trade in Services: India's Proactive Agenda'. *UNCTAD-India Interactive Session with Regional Media December, 14, 2005*. Available at http://www.unctadindia.org/uploadFile.asp?upFile=InteractiveSessionWithTheRegionalMediaRepresentatives-14December2005_RashmiBanga.pps, accessed March, 17, 2011

Beattie, A. 2011. 'Time to Limit the Doha Damage'. *Financial Times*, May, 2, 2011

Beattie, A. 2007. 'Developing Countries Reject Doha Round Plans For Tariff Cuts'. *Financial Times*, October, 10, 2007

Beattie, A. 2006. 'Ministers promise to accelerate pace of Doha talks'. *Financial Times*, 30 January 2006

Brown, K. 2002. 'Comments on the paper by Tangerman on the Future of Preferential Trade Arrangements for Developing Countries and the current Round of WTO Negotiations on Agriculture'. *FAO Papers on selected issues related to the WTO negotiations on agriculture*, pp. 108-115

Bridges Weekly Trade News Digest. Volume 9, Number 40. November, 23, 2005

'General Assembly Bypassed in Informal WIPO Talks on Patent Harmonisation'. *Bridges Weekly Trade News Digest, Volume 9 Number 6. February, 23, 2005*. Available at <http://ictsd.org/i/ip/39684/>, accessed on March, 15, 2011

'WIPO: India Rejects Outcome of Casablanca Patent Harmonisation Meeting'. *Bridges Weekly Trade News Digest, Volume 9 Number 12. April, 13, 2005*. Available at <http://ictsd.org/i/ip/39678/>, accessed on March, 15, 2011

Bridges Weekly Trade News Digest. Volume 11, Number 21. June, 13, 2007

Bridges Weekly Trade News Digest. Volume 13, Number 40. November, 18, 2009

Briefing Papers for the Seattle Conference, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/19dis_e.htm, accessed on March, 17, 2011

- Chan-Hyun, S. and Junsok, Y. 2003. 'Trade Facilitation in the WTO: Implications for Developing Countries and a Roadmap to Cancun'. *KIEP Working Paper 03-04*
- Eglin, R. 2008. 'The Doha Round Negotiations on Trade Facilitation' *The Global Enabling Trade Report 2008, World Economic Forum*. Geneva: The World Trade Organisation
- FAO 2000. '*Multilateral Trade Negotiations on Agriculture: A Resource Manual*'.
- Francois, J., Horn, H. and Kaunitz, N. 2008. 'Trading Profiles and Developing Country Participation in the WTO Dispute Settlement System', *ICTSD Issue Paper No. 6*, December 2008. Geneva: ICTSD
- GATT 1971. 'Industrial Pollution Control and International Trade', *GATT Studies in International Trade*
- Healy, S., Pearce, R., and Stockbridge, M. 1998. 'The Implications Of The Uruguay Round Agreement On Agriculture For Developing Countries'. *FAO Corporate Document Repository*
- Hong Kong Coalition of Service Industries 2001. *New WTO Round - A Doha Daily Report*. Available at <http://www.hkcsi.org.hk/reports/reports.htm>, accessed on May, 16, 2011
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) 2007. 'Building Coalitions and Consensus in the WTO'. *News and Analysis*, 11(5). Available at <http://ictsd.org/i/news/bridges/4131/>, accessed on May, 15, 2011
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and International Institute for Sustainable Development (IISD) 2004. 'Developments since the Cancun Ministerial Conference: Trade and Environment'. *Doha Round Briefing Series*, Vol. 3 No. 9. Available at http://ictsd.org/downloads/2008/06/v3_09.pdf, accessed on May, 16, 2011
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and International Institute for Sustainable Development (IISD) 2005. 'Trade Facilitation'. *Doha Round Briefing Series*, Vol. 4 No 6
- International Institute for Sustainable Development (IISD) 2003. 'The WTO, Trade Facilitation and Sustainable Development'. *IISD Trade and Development Brief*, No. 3, Spring 2003
- Ismail, F. 2004. 'Agricultural Trade Liberalisation and the Poor: A Development Perspective on Cancun'. *Bridges Year 8 No.1*, January 2004
- Khor, M. 2003. 'Developing Countries Against Binding Trade Facilitation Rules'. *Third World Network Info Service on WTO Issues*, June 2003
- Khor, M. 2004. 'Preliminary Comments on the WTO's Geneva July Decision'. *Third World Network*. Available at <http://www.ifg.org/analysis/wto/MartinsComments.html>, accessed on May, 15, 2011
- Kim, J. 2007. 'Issues of Dual Use and Reviewing Product Coverage of Environmental Goods'. *OECD Trade and Environment Working Papers 2007/1*
- Liberti, L. 2010. 'Intellectual Property Rights in International Investment Agreements: An Overview'. *OECD Working Papers on International Investment*, No. 2010/1. Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/37/52/44822901.pdf>, accessed on March, 15, 2011
- Lynn, J. 2009. 'Doha Hopes Improve Amid Trade Data Gloom'. *Reuters*. Available at www.ibsa-trilateral.org/, accessed on March, 24, 2011
- Nordström, H. and Vaughan, S. 1999. Trade and Environment. *World Trade Organisation (WTO) Special Studies 4*. Geneva: The World Trade Organisation

- OECD 2003. 'Trade Facilitation Principles in GATT Articles V, VII and X: Reflections on Possible Implementation Approaches'. *OECD*, TD/TC/WP (2003)12
- OECS Secretariat 2006, 'Small Vulnerable Economies Achieve Milestone at WTO Level'. Available at <http://www.oecs.org/news-a-events/81-newstrade/219-small-vulnerable-economies-achieve-milestone-at-wto-level>, accessed December, 27, 2010
- Page, S. 2002. 'Developing Countries in GATT/WTO Negotiations'. *Overseas Development Institute London*. Available at <http://www.odi.org.uk/resources/download/3617.pdf>, accessed on May, 15, 2011
- Palmer, A. and Tarasofsky, R. 2007. 'The Doha Round and Beyond: Towards a lasting relationship between the WTO and the international environmental regime'. London: *The Royal Institute of International Affairs*
- Plasai, V. 2007. 'Compliance and Remedies Against Non-Compliance Under the WTO System'. *ICTSD Issue Paper No. 3*, June 2007. Geneva: ICTSD
- Ravallion, M. and Chen, S. 2008. 'The Developing World Is Poorer Than We Thought But Not Less Successful In The Fight Against Poverty: The World Bank's New Poverty Estimates'. Study presented in Geneva, October, 01, 2008
- Report of a Joint World Bank/Commonwealth Secretariat Task Force 2000. 'Small States: Meeting Challenges in the Global Economy'. London. Available at <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/meetingchallengeinglobaleconomy1.pdf>, accessed on March, 17, 2011
- Santana, R. 2003. 'Commentary on the Article "Specific Trade Obligations in Multilateral Environmental Agreements and their Relationship with the Rules of the Multilateral Trading System – A Developing Country Perspective"'. *UNCTAD Trade and Environment Review 2003*
- Sant'Ana Lima, L. 2006. 'Developing Country Alliances in the WTO: South-South Solidarity at a Crossroads After the Hong Kong Conference'. Available at [www.eldis.org/fulltext/Sant'Ana%20Lima%20Article%20010506.pdf](http://www.eldis.org/fulltext/Sant%20Ana%20Lima%20Article%20010506.pdf), accessed on March, 17, 2011
- Secretariat of the Basel Convention. Undated. 'Introduction to WTO Environmental Goods and Services Negotiations - Background Information for Parties to the Basel Convention'. Available online at <http://www.basel.int/trade/index.html>
- South African Mission to the UN and WTO 2007. 'Joint Statement of the G90 and the NAMA 11, July 26, 2007'. *Twenty Months of the NAMA 11*, South African Mission to the UN and WTO, Geneva, August 2007
- South Centre 2005. 'The WTO Dispute Settlement System: Issues to Consider in the DSU Negotiations'. South Centre Trade-Related Agenda, Development and Equity (TRADE) Analysis Series, SC/TADP/TA/DS/1, October 2005
- Stiglitz, J. and Charlton, A. Undated. 'Initiative for Policy Dialogue: The Development Round of Negotiations in the Aftermath of Cancun'. A Report for the Commonwealth Secretariat, London.
- Trade Reports International Group, *Washington Trade Daily*. December 2008
- UNCTAD 2004. 'Is Special Treatment for Small Island Developing States Possible?'. Available at http://www.unctad.org/en/docs/ldc20041_en.pdf, accessed on March, 17, 2011
- Vossenaar, R. 2010. 'Climate-related Single-use Environmental Goods', *ICTSD Programme on Trade and Environment*, Issue Paper No. 13, September 2010

The World Bank 2006. 'Needs, Priorities and Costs Associated with Technical Assistance and Capacity Building for Implementation of a WTO Trade Facilitation Agreement – A Comparative Study Based on Six Developing Countries'

World Trade Organisation 2004. 'Trade and Environment at the WTO'. Background Document Prepared by the WTO Secretariat

World Trade Organisation 2009. 'LDC Briefing Book on the World Trade Organisation'

Documents officiels

Documents du GATT

C/M/247, GATT Council, Minutes of Meeting held in the Centre William Rappard on 6 February 1991, March, 05, 1991

MTN.TNC/MIN(94)/ST/100, Negotiations General Distribution, the Uruguay Round, Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level, Marrakesh (Morocco), 12-15 April 1994, Japan Statement by Mr. Tsutomu Hata, Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs, April, 14, 1994

TNC/MIN(94)/ST/92, Negotiations General Distribution, the Uruguay Round, Trade Negotiations Committee Meeting at Ministerial Level, Marrakesh (Morocco), 12-15 April 1994, Chile Statement by Mr. Carlos Figueroa Serrano, Minister for Foreign Affairs, April, 14, 1994

Documents de Conférences Ministérielles

WT/MIN(01)/DEC/1, Ministerial Conference Fourth Session Doha, 9 - 14 November 2001, Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001, November, 20, 2001

WT/MIN(01)/DEC/2, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9-14 November 2001, Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health Adopted on 14 November 2001, November, 20, 2001

WT/MIN(01)/17, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9 - 14 November 2001, Implementation-Related Issues and Concerns, Decision of 14 November 2001, November, 20, 2001

WT/MIN(03)/14, Ministerial Conference, Fifth Session Cancún, 10 - 14 September 2003, Ministers' Communiqué, Alliance for Strategic Products and Special Safeguard Mechanism, 9 September 2003, Cancún Mexico, Communication from Indonesia, September, 09, 2003

WT/MIN(03)/W/61, Ministerial Conference, Fifth Session Cancún, 10 - 14 September 2003, Agriculture – Framework Proposal, Joint Proposal by Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, India, Mexico, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippines, South Africa, Thailand and Venezuela, September, 04, 2003, also WT/MIN (03)/W/6/Add.1, September, 09, 2003, and WT/MIN (03)/W/6.Add.2, September, 30, 2003

WT/MIN(05)DEC, Ministerial Conference Sixth Session Hong Kong, 13 - 18 December 2005, Doha Work Programme, Ministerial Declaration Adopted on 18 December 2005, December, 22, 2005

WT/MIN(09)/2, Ministerial Conference, Seventh Session Geneva 30 November - 2 December 2009, Sixth LDC Trade Ministers' Meeting Dar Es Salaam, Tanzania 14-16 October 2009, Dar Es Salaam Declaration, October, 21, 2009

Déclarations et Décisions

S/L/92, Trade in Services, Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS), Adopted by the Council for Trade in Services on 23 March 2001, March, 28, 2001

S/L/93, Trade in Services, Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services, Adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 28 March 2001, March 29, 2001

WT/L/409, Zanzibar Declaration, Meeting of the Ministers responsible for trade of the least developed countries, August, 06, 2001

WT/L/540, Implementation of paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, Decision of August, 30, 2003, September, 02, 2003

WT/L/579, Doha Work Programme, Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, August, 02, 2004

WT/L/613, G-33 Ministerial Communiqué, Jakarta, 12 June 2005, Communication from Indonesia, June, 22, 2005

Documents sur l'accession

WT/ACC/14, WTO Accessions, 2010 Annual Report by the Director General, December, 08, 2010

Documents du Comité de l'agriculture

G/AG/NG/W/1, Committee on Agriculture Special Session, First Special Session of the Committee on Agriculture 23-24 March 2000, Statement by Argentina, April, 04, 2000

G/AG/NG/W/7, Committee on Agriculture Special Session, First Special Session of the Committee on Agriculture, 23-24 March 2000, Statement by the United States, April, 04, 2000

G/AG/NG/W/13, Committee on Agriculture Special Session, Agreement on Agriculture: Special and Differential Treatment and a Development Box, Proposal to the June 2000 Special Session of the Committee on Agriculture by Cuba, Dominican Republic, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka and El Salvador, June, 23, 2000

G/AG/NG/W/14, Committee on Agriculture Special Session, Agreement on Agriculture: Green Box / Annex 2 Subsidies Proposal to the June 2000 Special Session of the Committee on Agriculture by Cuba, Dominican Republic, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka and El Salvador, June, 23, 2000

G/AG/NG/W/15, Committee on Agriculture Special Session, Proposals for Comprehensive Long-Term Agricultural Trade Reform Submission from the United States, June, 23, 2000

G/AG/NG/W/24, Committee on Agriculture Special Session, Second Special Session of the Committee on Agriculture 29-30 June 2000, Statement by the European Community, July, 11, 2000

G/AG/NG/W/31, Committee on Agriculture Special Session, Second Special Session of the Committee on Agriculture 29-30 June 2000, Statement by Thailand, July, 11, 2000

G/AG/NG/W/38, Committee on Agriculture Special Session, Export Subsidies – Food Security or Food Dependency?, A Discussion Paper presented by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay (MERCOSUR), Chile, Bolivia and Costa Rica, September, 27, 2000

G/AG/NG/W/36/Rev.1, Committee on Agriculture Special Session, Note on Non-Trade Concerns, Revision, November, 09, 2000

G/AG/NG/W/54, Committee on Agriculture Special Session, WTO Negotiations on Agriculture, Cairns Group Negotiating Proposal Market Access, November, 10, 2000

G/AG/NG/W/90, Committee on Agriculture Special Session, EC Comprehensive Negotiating Proposal, December, 14, 2000

G/AG/NG/W/94, Committee on Agriculture Special Session, WTO: Negotiations on Agriculture, Proposal by Switzerland, December, 21, 2000

G/AG/NG/W/97, Committee on Agriculture Special Session, WTO Negotiations on Agriculture: Proposals by Small Island Developing States (SIDS), Communication from Dominica, Jamaica, Mauritius, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, and Trinidad and Tobago, December, 29, 2000

G/AG/NG/W/100, Committee on Agriculture Special Session, WTO Negotiations on Agriculture – Market Access, Negotiating Proposal on behalf of Members of the Caribbean Community (CARICOM), January, 15, 2001

G/AG/NG/W/135, Committee on Agriculture Special Session, Negotiating Proposals by the Democratic Republic of the Congo, March, 12, 2001

G/AG/NG/R/5, Committee on Agriculture Special Session, Summary Report on the Fifth Meeting of the Special Session Held on 5-7 February 2001, Note by the Secretariat, March, 22, 2001

TN/AG/R/3, Committee on Agriculture Special Session, Summary report on Agriculture Special Session Held on 6 September 2002, Note by the Secretariat, October, 01, 2002

TN/AG/R/5, Committee on Agriculture Special Session, Summary Report on the Fifteenth Meeting of the Committee on Agriculture Special Session Held on 22 November 2002, Note by the Secretariat, December, 19, 2002

TN/MA/W/21, Negotiating Group on Market Access, Market Access for Non-Agricultural Products, Communication from Mauritius, January, 07, 2003

TN/AG/W/1, Committee on Agriculture Special Session, Negotiations on Agriculture First Draft of Modalities for the Further Commitments, February, 17, 2003

TN/AG/GEN/1, Committee on Agriculture Special Session, Joint Statement on Non-Trade Concerns of Bulgaria, Chinese Taipei, Iceland, Liechtenstein, Mauritius, Norway and Switzerland, Statement made by Switzerland at Formal Meeting of 28 February 2003, March 14, 2003

TN/AG/W/3, Committee on Agriculture Special Session, Draft possible modalities on agriculture, July, 12, 2006

TN/AG/W/4, Committee on Agriculture Special Session, Revised Draft Modalities for Agriculture, August, 01, 2007

TN/AG/W/4/Corr.1, Committee on Agriculture Special Session, Revised Draft Modalities for Agriculture, Corrigendum, August, 16, 2007

TN/AG/W/4/Rev.1, Committee on Agriculture Special Session, Revised Draft Modalities for Agriculture, February, 08, 2008

TN/AG/W/4/Rev.2, Committee on Agriculture Special Session, Revised Draft Modalities for Agriculture, May, 19, 2008

TN/AG/W/4/Rev.3, Committee on Agriculture Special Session, Revised Draft Modalities for Agriculture, July, 10, 2008

TN/AG/W/4/Rev.4, Committee on Agriculture Special Session, Revised Draft Modalities for Agriculture, December, 06, 2008

TN/AG/GEN/30, Committee on Agriculture Special Session, Refocusing Discussions on the Special Safeguard Mechanism (SSM): Outstanding issues and concerns on its design and structure, submission by the G-33, January, 28, 2010

TN/AG/GEN/30, Committee on Agriculture Special Session, Refocusing Discussions on the Special Safeguard Mechanism (SSM): Outstanding Issues and Concerns on its Design and Structure, Submission by the G-33, January, 28, 2010

Documents du Comité des pratiques antidumping

G/ADP/AHG/W/121/Rev.4, Committee on Anti-Dumping Practices, Working Group on Implementation, draft Recommendation Concerning Conditions of Competition that may be relevant to a Decision whether a Cumulative Assessment of the Effects of imports is appropriate, Revision, February, 17, 2004

Documents du Comité du commerce et du développement

TN/CTD/W/1, Committee on Trade and Development Special Session, Special and Differential Treatment Provisions, Joint Communication from Cuba, Dominican Republic, Honduras, India, Indonesia, Kenya, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania and Zimbabwe, May, 14, 2002

TN/CTD/W/2, Committee on Trade and Development Special Session, Special and Differential Treatment Provisions, Joint Communication from Cuba, Dominican Republic, Egypt, Honduras, India, Indonesia, Kenya, Mauritius, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania and Zimbabwe, May, 14, 2002

TN/CTD/W/5, Committee on Trade and Development Special Session, Application of the Special and Differential Treatment Provisions Contained in the Agreements and Decisions of the WTO, Communication from Paraguay, May, 24, 2002

TN/CTD/W/6, Committee on Trade and Development Special Session, Special and Differential Treatment Provisions, Communication from India, June, 17, 2002

TN/CTD/W/7, Committee on Trade and Development Special Session, Special and Differential Treatment Provisions, Communication from Thailand, June, 20, 2002

TN/CTD/W/3/Rev.1, Committee on Trade and Development Special Session, Special and Differential Treatment Provisions, Joint Communication from the African Group in the WTO, Revision, June, 24, 2002

TN/CTD/W/8, Committee on Trade and development Special Session, Special and Differential Treatment Provisions, Communication from Saint Lucia, June, 24, 2002

TN/CTD/W/3/Rev.2, Committee on Trade and Development Special Session, Special and Differential Treatment Provisions, Joint Communication from the African Group in the WTO, Revision, July, 17, 2002

WT/COMTD/SE/W/4, Committee on Trade and Development, Dedicated Session, Small Economies: A Literature Review, Note by the Secretariat, July, 23, 2002

TN/CTD/7, Committee on Trade and Development Special Session, Report to the General Council, February, 10, 2003

WT/COMTD/SE/W/13/Rev.1, Committee on Trade and Development, Dedicated Session, Work Programme on Small Economies, An Approach to Framing Responses to the Trade-Related Problems of Small Economies, Revision, Communication from Antigua and Barbuda, Barbados, Bolivia, Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Fiji, Grenada, Guatemala,

Honduras, Jamaica, Mauritius, Mongolia, Nicaragua, Papua New Guinea, Paraguay, Solomon Islands, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines and Trinidad and Tobago, May, 27, 2005

TN/MA/W/65, Negotiating Group on Market Access. Market Access for Non-Agricultural Products, Flexibilities for Developing Countries, Communication from Argentina, Bolivarian Republic of Venezuela, Brazil, China, Egypt, India, Indonesia, Namibia, Pakistan, Philippines and South Africa, November, 08, 2005

WT/COMTD/SE/4, Committee on Trade and Development, Dedicated Session, Report of the Committee on Trade and Development in Dedicated session to the General Council, November, 17, 2005

WT/COMTD/W/145, Committee on Trade and Development, Reclaiming Development in the WTO Doha Development Round, Submission by Argentina, Brazil, India, Indonesia, Namibia, Pakistan, the Philippines, South Africa and Venezuela to the Committee on Trade and Development, December, 01, 2005

WT/COMTD/SE/W/20, Committee on Trade and Development, Dedicated Session, Work Programme on Small Economies: An Assessment of the Progress to Date, Antigua and Barbuda, Barbados, Bolivia, Cuba, Dominica, Dominican Republic, El Salvador, Fiji, Grenada, Guatemala, Honduras, Jamaica, Mauritius, Mongolia, Nicaragua, Papua New Guinea, Paraguay, Solomon Islands, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines and Trinidad and Tobago, February, 09, 2006

WT/COMTD/SE/5, Committee on Trade and Development, Dedicated Session, Committee on Trade and Development in Dedicated Session, Report to the General Council on Measures to Assist Small Economies in Meeting their Obligations under the Agreements on SPS Measures, TBT and TRIPS, October, 03, 2006

WT/COMTD/W/143/Rev.5, Committee on Trade and Development, Developmental Aspects of the Doha Round of Negotiations, Note by the Secretariat, Revision, October, 28, 2010

WT/COMTD/SE/W/22/Rev.5, Committee on Trade and Development, Dedicated Session. Work Programme on Small Economies, Compilation paper prepared by the Secretariat Revision, November, 25, 2010

WT/COMTD/SE/W/24, Committee on Trade and Development, Dedicated Session, Communication from Barbados on Behalf of Small and Vulnerable Economies (SVES) on SVE Assessment of the Doha Round, December, 13, 2010

Documents du Comité des accords commerciaux régionaux

WT/REG/W/37, Committee on Regional Trade Agreements, Synopsis of "Systemic" Issues Related to regional Trade Agreements, Note by the Secretariat, March, 02, 2000

TN/RL/W/8/Rev.1, Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements, Background Note by the Secretariat, Revision, August, 01, 2002

Documents du Comité du commerce et de l'environnement

TN/TE/W/1, Committee on Trade and Environment Special Session, Multilateral Environmental Agreements (MEAS): Implementation of the DOHA Development Agenda, Submission by the European Communities, March, 21, 2002

TN/TE/R/1, Committee on Trade and Environment Special Session, Summary Report on the First Meeting of the Committee on Trade and Environment Special Session, March, 22, 2002, Note by the Secretariat, April, 19, 2002

Reports of the CTESS Chairperson to the Trade Negotiations Committee (documents TN/TE/1 to TN/TE/19)

TN/TE/W/4, Committee on Trade and Environment Special Session, Multilateral Environmental Agreements (MEAs): Implementation of the Doha Development Agenda, Submission by Switzerland, June, 06, 2002

TN/TE/2, Committee on Trade and Environment Special Session, Statement by The Chairperson of the Special Session of the Committee on Trade and Environment to the Trade Negotiations Committee, July, 04, 2002

TN/TE/W/42, Committee on Trade and Environment Special Session, Statement by China on Environmental Goods at the Committee on Trade and Environment Special session (CTESS) Meeting of 22 June 2004, July, 06, 2004

TN/TE/W/51, Committee on Trade and Environment Special Session, An Alternative Approach for Negotiations under Paragraph 3 (III), Submission by India, June, 03, 2005

TN/TE/W/62, Committee on Trade and Environment Special Session, Integrated Proposal on Environmental Goods for Development, Submission by Argentina, October, 14, 2005

TN/TE/W/72/Rev.1, Committee on Trade and Environment Special Session, Proposal for an Outcome on Trade and Environment Concerning Paragraph 31 (1) of the Doha Ministerial Declaration, Submission from Australia and Argentina, May, 07, 2007

TN/TE/INF/4/Rev.14, Committee on Trade and Environment Special Session, Committee on Trade and Environment in Special Session (CTESS) List of Documents, Note by the Secretariat, Revision, February, 17, 2010

Documents du Conseil du commerce des services

S/CSS/W/7, Council for Trade in Services Special Session, Communication from Mauritius on behalf of the African Group, October, 04, 2000

S/CSS/W/13, Council for Trade in Services Special Session, Communication from Argentina, Brazil, Cuba; Dominican Republic, El Salvador, Honduras, India, Indonesia, Malaysia, Mexico, Nicaragua, Pakistan, Panama, Paraguay, Philippines, Sri Lanka, Thailand, Uruguay, and the Members of the Andean Community (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, Venezuela), November, 24, 2000

S/CSS/W/44, Council for Trade in Services Special Session, Communication from Argentina, January, 29, 2001

S/CSS/W/114, Council for Trade in Services Special Session, Communication from Cuba, Dominican Republic, Haiti, India, Kenya, Pakistan, Peru, Uganda, Venezuela and Zimbabwe, October, 09, 2001

S/CSS/W/131, Council for Trade in Services Special Session, Communication from Cuba, Pakistan, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Zambia and Zimbabwe, December, 06, 2001

TN/S/34, Council for Trade in Services Special Session, Elements Required for the Completion of the Services Negotiations, Report by the Chairman, July, 28, 2008

Documents de l'Organe de règlement des différends

TN/DS/W/15, Negotiations on the Dispute Settlement Understanding, Proposal by the African Group, September, 25, 2002

TN/DS/W/18, Negotiations on the Dispute Settlement Understanding, Proposals on DSU by Cuba, Honduras, India, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania and Zimbabwe, October, 07, 2002

TN/DS/W/17, Negotiations on the Dispute Settlement Understanding, Proposal by the LDC Group, October, 09, 2002

TN/DS/W/19, Negotiations on the Dispute Settlement Understanding, Special and Differential Treatment for Developing Countries, Proposals on DSU by Cuba, Honduras, India, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania and Zimbabwe, October, 09, 2002

TN/DS/W/31, Contribution to clarify and improve the Dispute Settlement Understanding: Panel System, Communication from Thailand, January, 22, 2003

TN/DS/W/47, Dispute Settlement Understanding Proposals: Legal text, Communication Communication from India on behalf of Cuba, Dominican Republic, Egypt, Honduras, Jamaica and Malaysia, February, 11, 2003

WT/DS246/R, European Communities – Conditions for the Granting of tariff References to Developing Countries, Report of the Panel, December, 01, 2003

WT/DS246/AB/R, European Communities – Conditions for the Granting of Tariff References to Developing Countries, AB-2004-1, Report of the Appellate Body, April, 07, 2004

WT/DS285/AB/R, United States – Measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services, Report of the Appellate Body, April, 07, 2005

TN/DS/W/92, Text for the African Group Proposals on Dispute Settlement Understanding Negotiations, Communication from Côte d'Ivoire, March, 05, 2008

TN/DS/25, Special Session of the Dispute Settlement Body, Report by the Chairman, Ambassador Ronald Saborío Soto, to the Trade Negotiations Committee, April, 21, 2011

TN/DS/W/23, Negotiations on improvement and clarifications of the Dispute Settlement Understanding, Proposal by Mexico, November, 04, 2011

Documents du Conseil général

WT/GC/W/304, General Council, Preparations for the 1999 Ministerial Conference, Trade and Sustainable Development, Communication from the United States, August, 06, 1999

WT/GC/W/442, Preparations for the Fourth Session of the Ministerial Conference, Proposal for a Framework Agreement on Special and Differential Treatment, Communication from Cuba, Dominican Republic, Honduras, India, Indonesia, Kenya, Malaysia, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Uganda and Zimbabwe, September, 19, 2001

WT/GC/W/453, Preparations for the fourth session of the Ministerial Conference, Proposal on Market Access for Non-Agricultural Products, Communication from Kenya, Mozambique, Nigeria, Tanzania, Uganda and Zimbabwe, November, 02, 2001

WT/GC/W/522, General Council 15, 16 and 18 December 2003, Singapore Issues: The way forward, Joint Communication from Bangladesh (on behalf of the LDC Group), Botswana, China, Cuba, Egypt, India, Indonesia, Kenya, Malaysia, Nigeria, Philippines, Tanzania, Uganda, Venezuela, Zambia and Zimbabwe, December, 12, 2003

Documents du Groupe de négociation sur l'accès aux marchés

TN/MA/W/31, Negotiating Group on Market Access, Market Access for Non-Agricultural Products, Communication from Egypt, India, Indonesia, Kenya, Malaysia, Mauritius, Nigeria, Tanzania, Uganda and Zimbabwe, March, 25, 2003

TN/MA/W/35, Negotiating Group on Market Access, Draft Elements of Modalities for Negotiations on Non-Agricultural Products, May, 16, 2003

TN/MA/W/21/Add.1, Negotiating Group on Market Access, market Access for Non-Agricultural Products, Communication from Mauritius, Addendum, July, 15, 2003

TN/MA/W/35/Rev.1, Negotiating Group on Market Access, Draft Elements of Modalities for Negotiation on Non-Agricultural Products, Revision, August, 19, 2003

TN/MA/W/53, Negotiating Group on Market Access, Market Access for Non-Agricultural Products, Communication from Benin on behalf of the ACP Group of States, March, 11, 2005

TN/MA/W/86, Negotiating Group on Market Access, Market Access for Non-Agricultural Products, Communication from the NAMA-11 Group of Developing Countries, June, 08, 2007

TN/MA/W/103 Negotiating Group on Market Access, Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access, February, 08, 2008

TN/MA/W/103/Rev.1, Negotiating Group on Market Access, Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access Second Revision, May, 20, 2008

TN/MA/W/103/Rev.2, Negotiating Group on Market Access, Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access, Third Revision, July, 10, 2008

TN/MA/W/103/Rev.3, Negotiating Group on Market Access, Fourth Revision of Draft Modalities for Non-Agricultural Market Access, December, 06, 2008

TN/MA/W/103/Rev.3/Add.1, Negotiating Group on Market Access, Textual Report by the Chairman, Ambassador Wasescha, on the State of Play of the NAMA Negotiations, Addendum, April, 21, 2011

Documents du Groupe de négociation sur les règles

TN/RL/W/7, Negotiating Group on Rules, Implementation-Related Issues, Paper by Brazil, April, 26, 2002

TN/RL/GEN/1, Negotiating Group on Rules, Lesser Duty Rule, Communication from Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japan, Republic of Korea, Mexico, Norway, Singapore, Switzerland, Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, Thailand and Turkey, July, 14, 2004

TN/RL/GEN/8, Negotiating Group on Rules, Prohibition of Zeroing, Communication from Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japan, Korea, Mexico, Norway, Singapore, Switzerland, Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu and Thailand, July, 14, 2004

TN/RL/W/171, Negotiating Group on Rules, Senior Officials' Statement, Communication from Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japan, Republic of Korea, Mexico, Norway, Singapore, Switzerland, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, Thailand and Turkey, February, 15, 2005

TN/RL/GEN/32, Negotiating Group on Rules, Proposal on mandatory Application of Lesser Duty Rule, Communication from India, March, 22, 2005

TN/RL/GEN/43, Negotiating Group on Rules, Further Submission of Proposals on the Mandatory Application of the Lesser Duty Rule, Paper from Brazil, Chile, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japan, Republic of Korea, Norway, Singapore, Switzerland, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu and Thailand, May, 13, 2005

TN/RL/GEN/53, Negotiating Group on Rules, Further Submission Public Interest, Communication from Hong Kong, China, Israel, Japan, Republic of Korea, Norway, Singapore, Switzerland, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu and Thailand, July, 01, 2005

TN/RL/GEN/61, Negotiating Group on Rules, Sunset Reviews, Communication from Canada, September, 15, 2005

TN/RL/GEN/74, Negotiating Group on Rules, Further Submission of Proposals on Sunset, Communication from Chile, Hong Kong, China, Japan, Republic of Korea, Norway, Switzerland, Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu and Thailand, October, 17, 2005

TN/RL/GEN/85, Negotiating Group on Rules, Public Interest, Paper from Canada, November, 17, 2005

TN/RL/GEN/99, Negotiating Group on Rules, Proposals on the Mandatory Application of the Lesser Duty Rule, Paper from Brazil, Hong Kong, China, India and Japan, March, 03, 2006

TN/RL/GEN/104, Negotiating Group on Rules, Proposal on Sunset, Paper from Japan, March, 06, 2006

TN/RL/GEN/126, Negotiating Group on Rules, Proposals on the Prohibition of zeroing, Communication from Japan, April, 24, 2006

TN/RL/GEN/137, Negotiating Group on Rules, Proposals on Issues relating to the Anti-Dumping Agreement, Paper from South Africa, May, 29, 2006

TN/RL/GEN/143, Negotiating Group on Rules, Special and Differential Treatment and Technical Assistance in Trade Remedies, Submission by Kenya, June, 27, 2006

TN/RL/GEN/147, Negotiating Group on Rules, Proposals on Offsets for Non-Dumped Comparisons, Proposals from the United States, June 27, 2007

TN/RL/GEN/149, Negotiating Group on Rules, Proposal on Sunset Review, Communication from China, June, 29, 2007

TN/RL/W/213, Negotiating Group on Rules, Draft and Consolidated Chair Texts of the AD and SCM Agreements, November, 30, 2007

Documents du Groupe de négociation sur la facilitation des échanges

TN/TF/W/5, Technical Assistance and Capacity Building on Trade Facilitation – Note by the Secretariat, January, 14, 2005

TN/TF/W/22, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from Uganda and the United States, March 21, 2005

TN/TF/W/30, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from Peru, April, 27, 2005

TN/TF/W/29, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from the People's Republic of China and Pakistan, April, 28, 2005

TN/TF/W/33, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from the African Group, April 28, 2005

TN/TF/W/54, Technical Assistance and Capacity Building on Trade Facilitation – Note by the Secretariat, July, 21, 2005

TN/TF/W/57, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from India and the United States, July, 22, 2005

TN/TF/W/59, Identification of Trade Facilitation Needs and Priorities (Paragraph 4 of the Negotiating Mandate) – Self-Assessment Questionnaire and Inventory, July, 28, 2005

TN/TF/W/63, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from Pakistan and Switzerland on Development-Related Issues in Trade Facilitation, September, 19, 2005

TN/TF/W/73, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from Mauritius on behalf of the ACP Group, November, 10, 2005

TN/TF/W/76, Technical Assistance and Capacity Building on Trade Facilitation – Note by the Secretariat, February, 06, 2006

TN/TF/W/95, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from the African Group, May, 09, 2006

TN/TF/W/103, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from India, May, 10, 2006

TN/TF/W/143, Negotiating Group on Trade Facilitation, WTO Negotiations on Trade facilitation, Self Assessment Guide, Prepared by the World Bank¹ in Cooperation with the WTO Secretariat and other Annex D Organizations, April, 12, 2007

TN/TF/W/43 and revisions, WTO Negotiations on Trade Facilitation – Compilation of Members' Proposals – Revision, November, 05, 2007

TN/TF/W/154, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from Canada, March, 10, 2008

Documents du Comité des négociations commerciales

TN/C/W/57, Trade Negotiations Committee, the Seoul Summit Document, November, 26, 2010

TN/C/14, Trade Negotiation Committee, Report by the Director-General on his Consultations on NAMA Sectoral Negotiations, April, 21, 2011

Glossaire*

Accès aux marchés¹ : Le concept d'accès aux marchés pour les marchandises recouvre à l'OMC les conditions ainsi que les mesures tarifaires et non tarifaires convenues par les Membres pour l'admission de produits spécifiques sur leurs marchés. Les Membres s'efforcent d'améliorer constamment l'accès aux marchés dans le cadre du programme de travail ordinaire de l'OMC et de négociations telles que celles qui ont été lancées en novembre 2001 lors de la Conférence ministérielle de Doha.

Accès aux marchés des produits non agricoles (AMNA) : Les négociations tarifaires sur les produits autres que ceux couverts par l'Accord sur l'agriculture sont appelées négociations sur l'AMNA. Cette appellation est apparue au cours de la phase préparatoire de la Conférence ministérielle de Seattle.

Accès préférentiel aux marchés (APM) : Toutes conditions d'accès aux marchés plus favorables que le traitement NPF. L'APM peut être réciproque ou symétrique, comme c'est le cas pour les unions douanières et les zones de libre-échange, ou non réciproques et asymétriques, comme dans le cas des Accords de partenariat économique ACP-CE, l'initiative du Bassin des Caraïbes ou l'AGOA.

Accord de Marrakech² ou accord du Cycle d'Uruguay : Il s'agit de la Déclaration de Marrakech, adoptée le 15 avril 1994, en conclusion du Cycle d'Uruguay. Cet Accord établit, entre autres, l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Accord général sur le commerce des services (AGCS)³ : L'AGCS se compose de trois éléments: le texte principal qui énonce les obligations et disciplines générales, les annexes contenant les règles applicables aux différents secteurs et les engagements spécifiques contractés par les différents pays en vue d'assurer l'accès à leur marché, y compris des indications relatives aux cas dans lesquels les pays renoncent provisoirement à l'application du principe de la non-discrimination que constitue la clause de la "nation la plus favorisée". Pour les détails sur les négociations en cours, voir le Chapitre 4.

Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) : L'"Accord SPS" est entré en vigueur au moment de la création de l'OMC, le 1er janvier 1995. Il a trait à l'application des réglementations concernant l'innocuité des produits alimentaires, ainsi que la protection de la santé des animaux et la préservation des végétaux. L'Accord SPS permet aux pays d'établir leurs propres normes mais il dispose aussi que les réglementations doivent avoir un fondement scientifique. Celles-ci ne doivent être appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux. Elles ne doivent pas non plus entraîner de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où existent des conditions identiques ou similaires.

* La plupart des définitions ci-dessous proviennent du site Web de l'OMC et les sources sont indiquées en fin de texte.

Accords commerciaux préférentiels : Il s'agit de groupements de pays qui ont réduit ou annulé les droits de douane entre eux, comme les zones de libre-échange, les unions douanières ou les marchés communs.

Accords d'investissement préférentiels : Accords formels ou informels offrant de meilleures conditions d'accès aux investissements en capital et aux investisseurs de certains pays ou groupes de pays. Cela peut consister en des facilités d'examen accéléré de propositions d'investissement, l'autorisation d'investir dans des secteurs fermés à d'autres, des plafonds plus élevés pour les capitaux étrangers, etc.

AGOA⁴ : l'African Growth and Opportunity Act (AGOA) est une initiative des Etats-Unis en faveur de la croissance en Afrique, adopté le 18 mai 2000 sous le Titre 1 du Trade and Development Act of 2000. Cette loi offre des incitations significatives aux pays africains désireux de continuer à ouvrir et libéraliser leurs marchés

Amber Box : voir Catégorie orange

Amis de l'ambition : Les membres du Groupe des « Amis de l'ambition » dans l'AMNA étaient l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Japon, la Nouvelle Zélande, la Norvège, la Suisse et l'Union européenne. L'objectif du Groupe était de maximiser les abaissements tarifaires et d'obtenir un réel accès aux marchés non agricoles.

Antidumping : voir Mesures antidumping

Antidumping duty : voir droit antidumping.

APE –Accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays membres de l'ACP. Il s'agit d'accords négociés par l'UE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, membres de l'ACP, normalement constitués en blocs régionaux, comme le CARICOM, la CEA, la CEDEAO, etc. De nombreuses négociations des APE n'ayant pas encore abouti, certains pays ont conclu des APE partiels, individuellement avec la CE.

Appellate Body : voir Organe d'appel

Approche ascendante : Allant du détail au principal. Dans la préparation de l'ordre du jour des négociations, par exemple, on commence par inclure toutes les questions de détail proposées et on remonte aux domaines de négociation considérés.

Aggregate Measures of Support (AMG) : voir MGS

Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: voir Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Ajustement structurel : Depuis la moitié des années 80, les pays en développement ont engagé des réformes d'ouverture aux marchés dits « Programmes d'ajustement structurel » ou PAS, sous l'influence des institutions de Washington (le FMI et la Banque mondiale). Il s'est agi surtout de la libéralisation des prix, des importations et de l'investissement direct étranger ; l'abandon des subventions et du contrôle des changes, etc.

Bénéficiaire sans contrepartie : Expression utilisée pour désigner un pays qui ne fait aucune concession commerciale, mais profite néanmoins des réductions tarifaires et des concessions accordées par d'autres pays dans le cadre de négociations sur la base du principe de la nation la plus favorisée.

Best-endeavour undertakings : voir Engagement de meilleurs efforts

Blended approach to tariff cutting : voir Approche mixte concernant les réductions tarifaires.

Blended formula : voir Formule mixte

Blue Box : voir Catégorie bleue

Bottom-up approach : voir Approche ascendante

Bracketed language : voir Phrases entre crochets

C-4 : La coalition pour le coton a été lancée en juin 2003 par quatre Etats de l’Afrique de l’Ouest : le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad.

Catégorie bleue⁵ : Selon la terminologie de l’OMC, les subventions sont généralement classées en “catégories”, désignées par une couleur à l’image des feux de signalisation: subventions de la catégorie verte (autorisées), orange (ralentir — c’est-à-dire opérer des réductions), rouge (interdites). La catégorie bleue est une “catégorie orange assortie de conditions”, lesquelles visent à réduire les distorsions. Tout soutien qui relèverait normalement de la catégorie orange entre dans la catégorie bleue s’il oblige les agriculteurs à limiter leur production (détails au paragraphe 5 de l’article 6 de l’Accord sur l’agriculture).

À l’heure actuelle, les dépenses consenties au titre des subventions de la catégorie bleue ne sont pas limitées. Certains pays ont dit au cours des négociations qu’il ne fallait pas toucher à la catégorie bleue car elle était, selon eux, essentielle pour faire disparaître sans trop de difficultés les subventions de la catégorie orange ayant des effets de distorsion. D’autres voulaient fixer des limites ou des engagements de réduction et certains ont proposé d’inclure cette forme de soutien dans la catégorie orange.

Catégorie orange⁶ : Toutes les mesures de soutien interne réputées avoir des effets de distorsion sur la production et les échanges (à quelques exceptions près) entrent dans la catégorie orange, qui selon la définition figurant à l’article 6 de l’Accord sur l’agriculture, regroupe toutes les mesures de soutien interne à l’exception de celles qui relèvent des catégories bleue et verte. Il s’agit notamment des mesures de soutien des prix ou des subventions directement liées aux quantités produites. Ces mesures de soutien sont plafonnées: un soutien minimal, “de minimis”, est autorisé (5 pour cent de la production agricole pour les pays développés, 10 pour cent pour les pays en développement); les 30 Membres de l’OMC qui accordaient des subventions excédant les niveaux de minimis au début de la période de réforme consécutive au Cycle d’Uruguay se sont engagés à réduire ces subventions.

Les engagements de réduction sont exprimés au moyen d’une “Mesure globale du soutien totale” (MGS totale) Voir ci-dessous. qui englobe dans un seul chiffre tout le soutien accordé pour des produits déterminés et le soutien ne visant pas de produits déterminés. Pendant les négociations actuelles, différentes propositions ont été présentées sur la question de savoir de combien ces subventions devaient encore être réduites et s’il convenait d’établir des plafonds par produit plutôt que de maintenir le système d’un plafond “global” total et unique. Dans l’Accord sur l’agriculture, la MGS est définie à l’article premier et aux Annexes 3 et 4.

Catégorie verte⁷ : La catégorie verte est définie à l’Annexe 2 de l’Accord sur l’agriculture. Pour qu’une subvention entre dans la “catégorie verte”, ses effets de distorsion sur les échanges doivent être nuls ou, au plus, minimales (paragraphe 1). Elle doit être financée par des fonds

publics (et non en imposant aux consommateurs des prix plus élevés) et ne pas apporter un soutien des prix.

Il s'agit généralement de programmes qui ne visent pas des produits particuliers et qui comportent un soutien direct du revenu des agriculteurs sans lien avec les niveaux de production ou les prix en vigueur ("découplés"). Ces subventions peuvent aussi prendre la forme de programmes de protection de l'environnement et de programmes de développement régional. Les subventions de la "catégorie verte" sont donc autorisées sans restriction, à condition qu'elles répondent aux critères spécifiques énoncés à l'Annexe 2.

Au cours des négociations actuelles, plusieurs pays ont dit que certaines des subventions énumérées à l'Annexe 2 ne remplissaient peut-être pas les critères énoncés au paragraphe 1, parce qu'en raison de leur importance — eu égard aux montants versés — ou de leur nature, elles pouvaient avoir des effets de distorsion des échanges plus importants que le niveau minime prescrit. Parmi les subventions faisant l'objet d'un examen, on peut citer les versements directs aux producteurs (paragraphe 5), y compris le soutien du revenu découplé (paragraphe 6), la participation financière de l'État à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus (paragraphe 7), et d'autres paragraphes. D'autres pays estiment, à l'opposé, que les critères actuels sont satisfaisants et devraient même être assouplis pour mieux tenir compte des considérations autres que d'ordre commercial comme la protection de l'environnement et des animaux.

Centre du Commerce International (CCI) : Etabli par le GATT, le CCI est maintenant administré conjointement par l'OMC et les Nations Unies, agissant par le biais de la CNUCED. Le CCI est un point focal pour la coopération technique pour la promotion du commerce des pays en développement.

Clause (ou traitement) de la Nation la plus favorisée (Clause NPF)⁸ : Article premier du GATT, Article 2 de l'AGCS et Article 4 de l'Accord sur les ADPIC), principe qui fait obligation à un pays de ne pas établir de discrimination entre ses partenaires commerciaux.

Clause de paix⁹ : Disposition de l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture prévoyant que des subventions accordées aux produits agricoles ayant fait l'objet d'un engagement au titre de cet accord ne peuvent pas être contestées au titre d'autres Accords de l'OMC, en particulier l'Accord sur les subventions et le GATT. (Cette clause venait à expiration à la fin de 2003).

Clause d'extinction : Disposition d'un accord prévoyant qu'une mesure imposée par un gouvernement sera abrogée à l'expiration d'un délai donné. Par exemple, les Accords sur l'antidumping et sur les mesures compensatoires de l'OMC prévoient que les droits antidumping ou compensateurs prendront fin une fois le délai de 5 ans expiré, à moins d'être prorogés suite à un réexamen de la situation qui a conduit à l'imposition des droits en question.

Clause d'habilitation¹⁰ : dont le titre officiel est "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité, et participation plus complète des pays en voie de développement", a été adoptée en 1979 dans le cadre du GATT et habilite les pays développés Membres à accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement. Cette clause est le fondement juridique, établi par l'OMC, du Système généralisé de préférences (SGP). La Clause d'habilitation sert aussi de fondement juridique aux accords régionaux conclus entre pays en développement et au Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC), dans le cadre duquel un certain nombre de pays en développement s'accordent mutuellement des concessions commerciales.

Comité du commerce et du développement (CCD)¹¹ : Dans le cadre du Comité du commerce et du développement, les Membres de l'OMC examinent un large éventail de questions liées au commerce des pays en développement. Etabli le 26 novembre 1964 sous le GATT, une de ses principales fonctions a été de suivre la mise en œuvre de la Clause d'habilitation. Actuellement, le CCD sert de point central pour l'examen et la coordination des travaux de l'assistance technique sur le développement au sein de l'OMC et de leurs relations avec les activités d'autres institutions multilatérales en rapport avec le développement. En outre, le CCD est chargé de nombreuses autres tâches, dont par exemple :

- l'identification des dispositions relatives au TSD qui sont impératives, et les conséquences de la conversion des dispositions non contraignantes en dispositions impératives ;
- la notification et l'examen des accords commerciaux régionaux (ACR) entre pays en développement et des régimes préférentiels en faveur des pays en développement autorisés au titre de la Clause d'habilitation ;
- la question des petites économies ;
- la détérioration des termes de l'échange pour les produits primaires ;
- le paragraphe 51 de la Déclaration de Doha relatif au Développement durable ;
- le Commerce électronique ;
- l'Aide pour le commerce ;
- l'examen de la mise en œuvre concernant l'accès aux marchés en FDSC.

Common Agricultural Policy (CAP) : voir Politique agricole commune

Commonwealth : ses origines remontent aussi loin que 1870. La coalition a été formellement lancée en 1949, lorsque les premiers ministres ont adopté la « Déclaration de Londres ». Le Commonwealth compte 54 Etats qui faisaient partie autrefois de l'Empire britannique. Son secrétariat a son siège à Londres et parmi ses nombreuses fonctions, il s'occupe de programmes de développement économique et commercial, en particulier en faveur des pays en développement.

Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) : Etablie en 1964 par la résolution (XIX) 1995 de l'Assemblée Générale des Nations Unies pour promouvoir une participation accrue des pays en développement dans le système commercial mondial et par là promouvoir leur développement économique.

Conseil général¹² : L'Organe de décision suprême de l'OMC à Genève; il se réunit régulièrement pour exercer les fonctions de l'OMC. Il est composé de représentants (habituellement, des ambassadeurs ou des fonctionnaires de rang équivalent) de tous les gouvernements Membres et est habilité à agir au nom de la Conférence ministérielle, qui ne se réunit que tous les deux ans. Le Conseil général se réunit aussi, en vertu de mandats différents, en tant qu'Organe de règlement des différends (ORD) et en tant qu'Organe d'examen des politiques commerciales..

Considérations autres que d'ordre commercial¹³ : Concept analogue à la multifonctionnalité. Le préambule de l'Accord sur l'agriculture cite à titre d'exemples la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement. Sont également mentionnés par les Membres le développement et l'emploi ruraux, et la lutte contre la pauvreté.

Consolidation tarifaire : Engagement de ne pas relever un taux de droit au dessus d'un niveau convenu. Une fois qu'un taux de droit est consolidé, il ne peut pas être relevé sans qu'une compensation soit accordée aux parties affectées.

Contingent tarifaire¹⁴ : système issu des résultats de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay. Certains pays ont accepté de permettre l'importation de contingents minimum de certains produits agricoles. Les produits importés sous contingent (les quantités contingentaires) font l'objet de taux de droits à l'importation plus faibles que les quantités hors contingent (pour lesquelles les taux peuvent être élevés).

Contournement : Fait de se dérober aux engagements contractés à l'OMC comme les engagements de réduction des subventions à l'exportation dans l'agriculture. Par exemple: modification de l'indication du pays d'origine d'un produit pour éviter les contingents et autres restrictions; mesures prises par des exportateurs pour échapper à des droits antidumping ou compensateurs.

Crêtes tarifaires : Droits relativement élevés, applicables d'ordinaire aux produits "sensibles" alors que le niveau général des droits est faible. Pour les pays industrialisés, des droits de 15 pour cent ou plus sont généralement considérés comme des "crêtes tarifaires".

Crochets : voir Texte entre crochets

Customs union : voir Union douanière

Cycle de Doha : Il s'agit des négociations commerciales multilatérales de l'OMC, lancées à Doha, au Qatar, le 14 novembre 2001. Surnommé le Cycle du développement, à cause de la place principale des questions liées au développement contenues dans le Programme de Doha pour le développement (PDD), adopté dans la Déclaration de Doha, du 14 novembre 2001.

Cycle d'Uruguay : Négociations commerciales multilatérales lancées à Punta del Este (Uruguay) en septembre 1986 et achevées à Genève en décembre 1993. L'Acte final reprenant les résultats de ces négociations a été signé par les Ministres à Marrakech (Maroc) en avril 1994.

De minimis : Montant minime (c'est-à-dire négligeable) autorisé: pour les mesures de soutien interne à l'agriculteur (de la catégorie orange), le montant autorisé, en pourcentage de la production agricole, est limité à 5 pour cent pour les pays développés et à 10 pour cent pour les pays en développement.

Dérogation : Autorisation accordée par les Membres de l'OMC exemptant un Membre de s'acquitter des engagements habituels. Les dérogations sont limitées dans le temps et toute prorogation doit être justifiée.

Dispute Settlement Body (DSB) : voir Organe de règlement des différends (ORD)

Dispute Settlement Understanding (DSU) : voir Mémoire d'Accord sur le règlement des différends

Distorsion : voir Distorsion

Distorsion : Situation dans laquelle les prix et la production sont supérieurs ou inférieurs aux niveaux qui existeraient normalement sur un marché concurrentiel.

Doha Development Agenda (DDA) : voir Programme de Doha pour le développement (PDD).

Domestic support : voir Soutien interne

Domage : Effet négatif subi par une industrie nationale suite aux actions des exportateurs d'autres pays, par exemple, par suite d'un dumping, de subventions ou d'une hausse subite des importations. Dans le cas d'un dumping, le pays importateur peut prendre des mesures antidumping si son industrie nationale a subi un dommage important. Dans le cas des sauvegardes, il faut prouver un dommage grave ou une menace de dommage. Les deux termes donnent lieu à une évaluation subjective de la part du pays importateur, mais le dommage grave est considéré être pire que le dommage important. L'OMC applique une procédure très précise pour déterminer l'existence d'un dommage ou de la menace d'un dommage.

Droit ad valorem : Taux de droit exprimé en pourcentage du prix. Voir "droit spécifique".

Droits antidumping : L'article 6 du GATT autorise l'imposition de droits antidumping sur les marchandises qui sont réputées être exportées à un prix inférieur à leurs prix normaux, causant ainsi un dommage aux producteurs des produits concurrents dans le pays importateur. Ces droits sont égaux à la différence entre le prix à l'exportation des marchandises et leur valeur normale, si le dumping cause un dommage.

Droits consolidés ou taux consolidés (consolidation tarifaire)¹⁵: engagement de ne pas relever un taux de droit au dessus d'un niveau convenu. Une fois qu'un taux de droit est consolidé, il ne peut pas être relevé sans qu'une compensation soit accordée aux parties affectées.

Droits de propriété intellectuelle (DPI) : Les droits de propriété intellectuelle sont les droits conférés à l'individu par une création intellectuelle. Ils donnent généralement au créateur un droit exclusif sur l'utilisation de sa création pendant une certaine période. On répartit généralement les DPI en deux grands groupes :

- **Droit d'auteur** : auteurs d'œuvres littéraires ou artistiques, protégés par le droit d'auteur pendant au moins 50 ans après le décès de l'auteur.
- **Droit de propriété industrielle** : (i) Les signes distinctifs, notamment les marques de fabrique ou de commerce et les indications géographiques. La durée de la protection peut être illimitée si le signe en question garde son caractère distinctif. (ii) Les inventions (protégées par des brevets), les dessins et modèles industriels et les secrets commerciaux.

Droit spécifique : Droit prélevé sur la base d'un montant fixe par quantité, tel que 100 dollars par tonne. Voir "droit ad valorem".

Enabling clause : voir Clause d'habilitation

Engagement des meilleurs efforts : Il s'agit de promesses conditionnelles de prendre certaines mesures, ou de considérer la possibilité de prendre de telles mesures. Dans les Accords commerciaux ces engagements font partie de la « soft law ». Dans les négociations commerciales, il s'agit souvent de la première étape avant de s'engager à appliquer des obligations contraignantes.

Engagement en matière de prix¹⁶ : Engagement pris par un exportateur de relever le prix à l'exportation d'un produit pour éviter de se voir appliquer un droit antidumping.

Engagement unique¹⁷ : Les négociations du Cycle de Doha proprement dites sont décrites comme faisant l'objet d'un "engagement unique". Cela signifie qu'elles portent sur un ensemble unique de 20 thèmes environ, auquel chaque pays doit souscrire en bloc sans avoir la possibilité de choisir entre les différents thèmes.

Erosion des préférences : voir Chapitre 9. A mesure que les pays abaissent leurs droits NPF, la marge des préférences (l'avantage des pays bénéficiant de préférences par rapport à ceux qui n'en ont pas) diminue jusqu'à disparaître ou même s'inverser.

Formule mixte : Il s'agit d'une méthode de réduction tarifaire proposée au cours des négociations du Programme pour le développement de Doha (PDD) qui combine la Formule du Cycle d'Uruguay pour certains droits de douane, la Formule suisse pour d'autres et l'élimination totale des droits pour certaines lignes tarifaires.

Formule suisse : Un type de formule de réduction tarifaire non linéaire — c'est-à-dire qui aboutit à des réductions plus fortes pour les droits plus élevés — dont le coefficient fixe aussi le droit final maximal possible. La formule est la suivante : $Z = AX/A + X$, où X représente le droit de douane initial et A est le coefficient de réduction tarifaire convenu. Z est le droit résultant de l'application de la formule suisse.

Free-rider : voir Bénéficiaire sans contrepartie

Free Trade Area : voir Zone de libre-échange

GATT Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, organisation internationale qui a été remplacée par l'OMC. Une version actualisée de l'Accord général constitue aujourd'hui l'accord de l'OMC régissant le commerce des marchandises. GATT de 1947: expression juridique officielle pour désigner l'ancienne version (antérieure à 1994) du GATT. GATT de 1994: expression juridique officielle pour désigner la nouvelle version de l'Accord général, incorporée dans l'Accord sur l'OMC, et incluant le GATT de 1947.

Global System of Trade Preferences (GSTP) : voir Système global de préférences commerciales (SGPC)

Green Box : voir Catégorie verte

Groupe africain : voir Chapitre 15 du présent rapport.

Groupe AMNA 11 : voir Chapitre 13

Groupe de Cairns : Coalition de pays exportateurs de produits agricoles demandant une libéralisation accrue des marchés agricoles établi lors d'une réunion ministérielle tenue à Cairns en Australie en 1986, juste avant le lancement du Cycle d'Uruguay.

Groupe LMG : Coalition active au cours des négociations de l'OMC, dont les membres principaux sont : Cuba, la Rép. Dominicaine, l'Égypte, le Honduras, l'Inde, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, la Malaisie, Maurice, l'Ouganda, le Pakistan, le Sri Lanka, la Tanzanie et le Zimbabwe.

Groupe de pays du paragraphe 6 : voir Chapitre 3 sur l'AMNA. Il s'agit d'un groupe de pays dont moins de 35% des produits non agricoles font l'objet de droits consolidés. Ils ont accepté de relever leur proportion de droits consolidés en échange d'une exemption de l'obligation d'appliquer la formule suisse de réductions tarifaires. Ils se réfèrent au paragraphe 6 du premier projet de texte sur les modalités de l'AMNA, (actuellement paragraphe 8 du dernier projet de texte).

Groupe spécial de règlement des différends de l'OMC¹⁸ : Dans la procédure de règlement des différends de l'OMC, organe indépendant généralement composé de trois experts et établi

par l'Organe de règlement des différends pour examiner un différend particulier et formuler des recommandations à la lumière des dispositions de l'OMC.

La constitution d'un « Groupe spécial d'experts fait partie intégrante du système de règlement des différends. Ses fonctions sont décrites en détails ci-dessous, tout au long de la procédure de règlement des différends à l'OMC :

L'Organe de règlement des différends (le Conseil général siégeant à un autre titre), composé de tous les membres de l'OMC, est responsable en la matière. Il est seul compétent pour établir des "groupes spéciaux" composés d'experts chargés d'examiner l'affaire, et pour adopter ou rejeter les conclusions des groupes spéciaux ou les résultats de la procédure d'appel. Il surveille la mise en œuvre des décisions et recommandations, et est habilité à autoriser l'adoption de mesures de rétorsion si un pays ne se conforme pas à une décision.

- **Première étape de règlement d'un différend: les consultations** (jusqu'à **60 jours**). Avant de prendre d'autres mesures, les parties au différend doivent discuter entre elles pour savoir si elles peuvent arriver à s'entendre. Si ces discussions n'aboutissent pas, elles peuvent aussi demander au Directeur général de l'OMC d'intervenir comme médiateur ou de toute autre manière.
- **Deuxième étape:** le groupe spécial (le délai prévu pour l'établissement d'un groupe spécial est de 45 jours et le groupe a six mois pour achever ses travaux). Si les consultations n'aboutissent pas, le pays plaignant peut demander l'établissement d'un groupe spécial. Le pays incriminé peut l'empêcher une première fois, mais lors d'une deuxième réunion de l'Organe de règlement des différends (ORD), il n'est plus possible d'y faire opposition (sauf s'il y a consensus contre l'établissement du groupe spécial).

Le groupe spécial a officiellement pour tâche d'aider l'ORD à énoncer des décisions ou recommandations, mais comme son rapport ne peut être rejeté que par consensus à l'ORD, il est difficile d'infirmer ses conclusions. Les constatations du groupe doivent être fondées sur les accords invoqués.

Le rapport final du groupe spécial doit en principe être communiqué aux parties au différend dans un délai de six mois. En cas d'urgence, notamment lorsqu'il s'agit de produits périssables, ce délai est ramené à trois mois.

Le Mémoire d'accord énonce en détail les procédures de travail des groupes spéciaux. Les principales étapes sont les suivantes:

- **Avant la première réunion:** chaque partie au différend expose par écrit au groupe spécial ses arguments.
- **Première réunion — les arguments du plaignant et ceux de la défense:** le ou les pays plaignants, le pays défendeur, et ceux qui ont déclaré avoir un intérêt dans le différend, présentent leurs arguments à la première réunion du groupe spécial.
- **Réfutations:** les pays concernés présentent des réfutations écrites et des arguments oraux à la deuxième réunion du groupe spécial.
- **Experts:** si une partie soulève des questions de caractère scientifique ou technique, le groupe spécial peut consulter des experts ou désigner un groupe d'experts chargé d'établir un rapport consultatif.

- **Avant-projet de rapport:** le groupe spécial remet aux deux parties les sections descriptives (éléments factuels et arguments) de son projet de rapport et leur donne un délai de deux semaines pour présenter leurs observations. Ce rapport ne contient pas les constatations et conclusions.
- **Rapport intérimaire:** Le groupe spécial soumet ensuite un rapport intérimaire comprenant ses constatations et conclusions aux deux parties, qui disposent d'un délai d'une semaine pour demander un réexamen.
- **Réexamen:** La phase de réexamen ne doit pas dépasser deux semaines. Pendant cette période, le groupe spécial peut tenir d'autres réunions avec les deux parties.
- **Rapport final:** Un rapport final est transmis aux deux parties et, trois semaines plus tard, il est distribué à tous les membres de l'OMC. Si le groupe spécial conclut que la mesure commerciale incriminée est effectivement contraire à un Accord de l'OMC ou à une obligation dans le cadre de l'OMC, il recommande que la mesure soit rendue conforme aux règles de l'OMC. Il peut suggérer comment procéder à cette fin.
- **Le rapport devient une décision:** Le rapport devient, dans les 60 jours suivants, une décision ou recommandation de l'Organe de règlement des différends, à moins qu'il n'y ait consensus pour le rejeter. Les deux parties peuvent faire appel du rapport (et il est arrivé qu'elles le fassent l'une et l'autre).

Harmonized System (HS) : voir système harmonisé

Indications géographiques : Noms de lieux (ou mots associés à un lieu) utilisés pour identifier des produits (par exemple "Champagne", "Tequila" ou "Roquefort") qui ont une qualité, une réputation ou une autre caractéristique particulière parce qu'ils proviennent de ce lieu.

Indice de vulnérabilité : concept actuellement débattu aux Nations Unies pour permettre une meilleure évaluation des besoins des PMA et pour déterminer quels pays doivent être classés en tant que PMA. De nombreuses propositions ont été avancées pour la mise en place d'un indice de vulnérabilité économique, à commencer par celui des petites économies vulnérables (PEV).

Injury : voir Dommage

Intellectual Property Rights (IPRs) : voir Droits de propriété intellectuelle (DPI)

International Trade Centre (ITC) : voir Centre du Commerce International (CCI)

July Package : voir L'Ensemble de résultats de juillet

L'Ensemble de résultats de juillet¹⁹ : Texte de la décision du Conseil général sur le programme de travail de Doha (l'"ensemble de résultats de juillet"), qui a fait l'objet d'un accord le 1er août 2004 et qui contient les cadres et autres accords visant à cibler les négociations et à les élever à un nouveau niveau.

Less than full reciprocity (LTFR) : voir Réciprocité qui ne soit pas totale

Lesser-duty principle : voir Principe du droit moindre

Like-Minded Group (LMG) : voir Groupe LMG

Ligne tarifaire : se réfère à un produit, tel que défini par un système de codes chiffrés aux fins des droits de douane. Les codes sont uniformisés jusqu'au niveau à six chiffres du système harmonisé, le niveau le plus détaillé qui puisse se prêter à des comparaisons internationales.

Marge de dumping : L'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (l'"Accord antidumping") régit l'application des mesures antidumping par les Membres de l'OMC. Selon cet accord, le dumping est calculé sur la base d'une "**comparaison équitable**" entre la **valeur normale** (le prix du produit importé "au cours d'opérations commerciales normales" dans le pays d'origine ou d'exportation) et le **prix d'exportation** (le prix du produit dans le pays d'importation). L'article 2 contient des dispositions détaillées régissant le calcul de la valeur normale et du prix à l'exportation, ainsi que les éléments de la comparaison équitable à laquelle il doit être procédé afin de déterminer la marge de dumping.

Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS): dans les négociations sur l'agriculture, mécanisme de sauvegarde que les pays en développement pourront utiliser pour faire face à une poussée des importations, une baisse des prix, ou à l'une et l'autre.

Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC)²⁰ : La surveillance des politiques commerciales nationales est une activité d'une importance fondamentale pour l'OMC; elle repose principalement sur le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC). Tous les Membres de l'OMC font l'objet d'un examen, dont la fréquence varie en fonction de leur part dans le commerce mondial.

Mémoire d'accord sur le règlement des différends : Accord de l'OMC qui régit le règlement des différends — Son titre complet est "Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends"

Mesures antidumping²¹ : Si une entreprise exporte un produit à un prix inférieur à celui qu'elle pratique normalement sur son propre marché intérieur, on dit qu'elle a recours au "dumping" pour ce produit. L'article premier de l'Accord antidumping énonce le principe fondamental selon lequel un Membre ne peut pas imposer de mesure antidumping à moins d'avoir déterminé, à la suite d'une enquête menée en conformité avec les dispositions de l'Accord, l'existence d'importations faisant l'objet d'un dumping, d'un dommage important causé à une branche de production nationale et d'un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping et ce dommage.

Mesure globale du soutien totale (MGS totale)²² : La MGS totale englobe dans un seul chiffre tout le soutien accordé pour des produits déterminés et le soutien ne visant pas de produits déterminés. Pendant les négociations actuelles, différentes propositions ont été présentées sur la question de savoir de combien ces subventions devaient encore être réduites et s'il convenait d'établir des plafonds par produit plutôt que de maintenir le système d'un plafond "global" total et unique. Dans l'Accord sur l'agriculture, la MGS est définie à l'article premier et aux Annexes 3 et 4.

Méthode de procédés et de production : Terminologie utilisée dans les négociations sur le commerce et l'environnement. Il s'agit des effets sur l'environnement des procédés utilisés pour produire les marchandises. On compte principalement deux effets négatifs principaux : (a) ceux du processus de transformation d'un produit et (b) ceux des processus de production n'ayant pas d'effet sur les caractéristiques du produit fini. Certains préconisent la mise en

place d'un système de marquage des produits afin de permettre aux consommateurs de connaître le procédé de fabrication utilisé. Il s'agit du marquage MPP.

MGS – Mesures globales de soutien²³ : terme utilisé dans les négociations sur l'agriculture. Il s'agit du niveau de soutien annuel exprimé en termes monétaires pour toutes les mesures de soutien internes utilisant des fonds du gouvernement pour subventionner la production et les revenus agricoles. Il s'agit du soutien spécifique par produits et du soutien octroyé aux producteurs agricoles en général.

Mini-réunion ministérielle : Réunion informelle à laquelle un nombre limité de ministres sont invités. Ces réunions sont généralement convoquées pour discuter des questions clés et trouver une issue aux négociations. La sélection des ministres invités dépend généralement des questions négociées.

Modalité : Manière de procéder. Dans les négociations de l'OMC, les modalités donnent les grandes lignes — comme des formules ou des approches pour les réductions tarifaires — des engagements finals.

Modes de fourniture : Façon dont les services faisant l'objet d'échanges internationaux sont fournis ou consommés. Mode 1: fourniture transfrontières; mode 2: consommation à l'étranger; mode 3: présence commerciale à l'étranger; et mode 4: mouvement des personnes physiques.

Most Favoured Nation : voir Clause de la Nation la plus favorisée (NPF)

Multifonctionnalité²⁴ : Concept selon lequel l'agriculture a de nombreuses fonctions, outre la production d'aliments et de fibres, par exemple la protection de l'environnement, la préservation des paysages, l'emploi rural, la sécurité alimentaire, etc. Voir "considérations autres que d'ordre commercial". Multimodal Méthode de transport qui fait appel à plus d'un mode de transport. Aux fins des négociations menées dans le cadre de l'AGCS, désigne essentiellement les services porte à porte qui comprennent le transport maritime international.

National Treatment : voir Traitement national

Non-Agricultural Market Access (NAMA) : voir Accès aux marchés des produits non-agricoles (AMNA)

Non-tarif barriers (NTB) : voir Obstacles non tarifaires.

Obstacles non tarifaires (ONT) : Toutes les mesures autres que les droits de douane (tarifs), qui sont appelés « obstacles tarifaires ». Il s'agit entre autres, des contingents, des régimes de licences à l'importation, des normes techniques, des réglementations sanitaires et phytosanitaires, etc. Le Cycle d'Uruguay avait convenu, entre autres, que les ONT seraient, dans la mesure du possible, transformés en droits de douane. On a appelé cela la « tarification ».

Obstacles techniques au commerce (OTC)²⁵ : Les règlements techniques et les normes de produits peuvent varier d'un pays à l'autre. L'existence d'un grand nombre de règlements et de normes différents rend les choses difficiles pour les producteurs et les exportateurs. Si les règlements sont établis arbitrairement, ils peuvent servir de prétexte au protectionnisme.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC vise à faire en sorte que les règlements, les normes et les procédures d'essai et de certification ne créent pas d'obstacles non nécessaires tout en donnant aux Membres le droit de mettre en œuvre des mesures

permettant d'atteindre leurs objectifs légitimes de politique générale, comme la protection de la santé et de la sécurité des personnes ou l'environnement.

Organe d'appel²⁶ : Organe indépendant composé de sept personnes qui connaissent des appels concernant des différends soumis à l'OMC. Lorsqu'une ou plusieurs parties à un différend fait appel, l'Organe d'appel examine les constatations figurant dans le rapport du groupe spécial.

L'Organe d'appel du système de règlement des différends (SRD) de l'OMC a été institué en 1995 conformément à l'article 17 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. C'est un organe permanent composé de sept personnes qui connaît des appels concernant des rapports remis par des groupes spéciaux dans le cadre de différends soumis par des Membres de l'OMC. L'Organe d'appel peut confirmer, modifier ou infirmer les constatations et les conclusions juridiques d'un groupe spécial. Lorsqu'ils sont adoptés par l'Organe de règlement des différends (ORD), les rapports de l'Organe d'appel doivent être acceptés par les parties au différend. L'Organe d'appel a son siège à Genève (Suisse).

Organe de règlement des différends (ORD) : il s'agit en fait du Conseil général de l'OMC siégeant sur le SRD. Composé de tous les membres de l'OMC, il est responsable en la matière et est seul compétent pour établir des "groupes spéciaux" composés d'experts chargés d'examiner les différends et pour adopter ou rejeter les conclusions des groupes spéciaux ou les résultats de la procédure d'appel. Il surveille la mise en œuvre des décisions et recommandations, et est habilité à autoriser l'adoption de mesures de rétorsion si un pays ne se conforme pas à une décision.

Panel : voir Groupe spécial

Paragraphe 6 countries : voir Groupe des pays du paragraphe 6

Patent Cooperation Treaty : voir Traité de coopération en matière de brevets

Peace clause : voir Clause de paix

Petites économies vulnérables (PEV)²⁷ : L'expression "petites économies vulnérables" désigne les Membres de l'OMC dont l'économie représentait pendant la période allant de 1999 à 2004 une part moyenne a) du commerce mondial des marchandises de pas plus de 0,16 pour cent ou moins, et b) du commerce mondial des produits non agricoles de pas plus de 0,1 pour cent, et c) du commerce mondial des produits agricoles de pas plus de 0,4 %. (Voir document OMC, TN/AG/W/4/Rev.4, paragraphe 157) . Plus généralement, les PEV se définissent comme partageant les caractéristiques suivantes : (a) de petits marchés intérieurs ; (b) une structure des exportations faiblement diversifiée, tant en ce qui concerne les produits que les marchés ; (c) une vulnérabilité aux chocs internes et externes, comme les désastres naturels ou la hausse subite du prix des énergies importées ; (d) une pénurie de ressources humaines qualifiées ; et (e) des capacités institutionnelles et administratives insuffisantes.

Phrases entre crochets : Partie d'un texte en cours de négociation qui n'a pas de consensus et qui doit encore être négocié.

Politique agricole commune (PAC)²⁸ : Dans l'UE, système détaillé d'objectifs de production et de mécanismes de commercialisation conçus en vue d'encadrer le commerce des produits agricoles à l'intérieur de l'UE et avec le reste du monde.

Preference erosion : voir Erosion des préférences

Preferential investment arrangements : voir Accords d'investissement préférentiels

Preferential Market Access : voir Accès préférentiel aux marchés

Preferential Rules of Origin : voir Règles d'origine préférentielles

Preferential Trading arrangements : voir Accords commerciaux préférentiels

Price undertaking : voir Engagement en matière de prix

Principe (ou règle) du droit moindre²⁹ : En vertu de cette règle, les autorités antidumping imposent un droit à un niveau inférieur à la marge de dumping, mais suffisant pour faire disparaître le dommage.

Processes and production method : voir Méthode de procédés et de production

Produits non agricoles : Dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, produits qui ne sont pas visés par l'Annexe 1 de l'Accord sur l'agriculture. Le poisson et les produits de la sylviculture entrent donc dans la catégorie des produits non agricoles, comme les produits industriels en général.

Produits sensibles : Dans les négociations sur l'agriculture, tous les pays bénéficieront d'une flexibilité supplémentaire s'agissant de l'accès aux marchés pour ces produits.

Produits spéciaux : Produits pour lesquels les pays en développement doivent bénéficier d'une flexibilité supplémentaire en ce qui concerne l'accès aux marchés pour les produits alimentaires, la garantie des moyens d'existence et le développement rural. Point convenu dans le cadre adopté le 1er août 2004 pour l'agriculture.

Programme de Doha pour le développement (PDD)³⁰ : il s'agit du programme de travail adopté dans la Déclaration de Doha du 14 novembre 2001.

Progressivité des droits : Droits plus élevés sur les importations de produits semi-manufacturés que sur celles de matières premières, et encore plus élevés sur celles de produits finis. Cette pratique protège les industries de transformation nationales et décourage le développement des activités de transformation dans les pays d'où proviennent les matières premières.

Protection à la frontière : Toute mesure qui a pour effet de restreindre les importations au point d'entrée.

Protectionnisme : politique économique visant à protéger le marché national des aléas de la concurrence internationale. Les mesures protectionnistes comprennent les droits de douane (tarifs) et les divers obstacles non tarifaires (ONT) tels que les contingents et les diverses règles contraignantes pour les importations, les subventions et les arrangements de restrictions volontaires à l'exportation (RVE) avec les partenaires commerciaux, afin de limiter les importations et/ou relever leurs prix.

Quantitative Restraints (QRs) : voir Restrictions quantitatives

Questions de Singapour³¹ : Quatre questions ont été ajoutées au programme de travail de l'OMC à la Conférence ministérielle de Singapour qui s'est tenue en décembre 1996: commerce et investissement, commerce et politique de la concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges. Actuellement, seule la facilitation des échanges fait partie des négociations.

Réciprocité qui ne soit pas totale : Le paragraphe 16 de la Déclaration ministérielle de Doha prévoit de permettre aux pays en développement et aux PMA de s'engager dans les négociations selon une « réciprocité qui ne soit pas totale » dans certains cas :

« Les négociations tiendront pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et pays les moins avancés participants, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction, conformément aux dispositions pertinentes de l'article XXVIIIbis du GATT de 1994 et aux dispositions citées au paragraphe 50 ci dessous. »

Réduction à zéro : L'autorité chargée de l'enquête calcule habituellement la marge de dumping en se basant sur la moyenne des différences entre les prix à l'exportation et les prix sur le marché intérieur du produit en question. On appelle "réduction à zéro" la pratique qui consiste à écarter ou à réduire à zéro cette marge dans les cas où le prix à l'exportation est supérieur au prix sur le marché intérieur. Les détracteurs de cette pratique affirment qu'elle gonfle artificiellement les marges de dumping.

Règles d'origine : Lois, réglementations et procédures administratives qui déterminent le pays d'origine d'un produit. Une décision d'une autorité douanière concernant l'origine peut déterminer si une expédition entre dans un contingent, est admise à bénéficier d'une préférence tarifaire ou est visée par un droit antidumping. Ces règles peuvent varier d'un pays à l'autre.

Règles d'origine préférentielles : Les règles d'origine préférentielles visent à éviter que des préférences accordées à d'autres membres d'un accord commercial préférentiel, comme une union douanière ou une zone de libre-échange ne soient accordées indûment à des pays tiers, non bénéficiaires de ces préférences. Aux termes du paragraphe 4 de l'Annexe II de l'Accord sur les règles d'origine, les Membres doivent communiquer leurs règles d'origine préférentielles au secrétariat de l'OMC dans les moindres délais, y compris une liste des arrangements préférentiels auxquels elles s'appliquent, et les décisions judiciaires et administratives d'application générale concernant leurs règles d'origine préférentielles. Des listes des informations reçues et pouvant être consultées au Secrétariat sont distribuées aux Membres par celui-ci.

Report : Lorsqu'un pays exportateur utilise un contingent inutilisé de l'année précédente.

Restrictions quantitatives : Plafonds spécifiques (contingents) limitant la quantité ou la valeur des marchandises qui peuvent être importées (ou exportées) au cours d'une période donnée.

Sauvegardes ou Mesures de sauvegarde : Mesures prises pour protéger une branche de production spécifique contre une poussée imprévue des importations, régies en principe par l'article 19 du GATT. L'Accord sur l'agriculture et l'Accord sur les textiles et les vêtements prévoient des types de sauvegardes spécifiques: "sauvegardes spéciales" dans l'Accord sur l'agriculture et "sauvegardes transitoires" dans l'Accord sur les textiles et les vêtements.

Sensitive products : voir Produits sensibles

Services³² : S'étendant de l'architecture au transport spatial, en passant par les services d'audio-messagerie téléphonique, les services constituent la composante la plus importante et la plus dynamique des économies des pays développés comme des pays en développement. Ils ont un rôle vital non seulement en tant que tels mais aussi en tant qu'intrants pour la fabrication de la plupart des produits. Leur inclusion dans les négociations commerciales du Cycle d'Uruguay a conduit à la conclusion de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Depuis janvier 2000, ils font l'objet de négociations commerciales multilatérales.

Singapore issues : voir Questions de Singapour

Single undertaking : voir engagement unique

Small, vulnerable economies (SVE) : voir Petites économies vulnérables

Soutien « de minimis »³³ : Les mesures de soutien orange sont plafonnées: un soutien minimal, "de minimis", est autorisé (5 pour cent de la production agricole pour les pays développés, 10 pour cent pour les pays en développement); les 30 Membres de l'OMC qui accordaient des subventions excédant les niveaux de minimis au début de la période de réforme consécutive au Cycle d'Uruguay se sont engagés à réduire ces subventions.

Soutien interne : Dans le secteur de l'agriculture, toute subvention ou autre mesure interne qui a pour effet de maintenir les prix à la production à des niveaux supérieurs à ceux du commerce international. Versements directs aux producteurs, y compris les primes de complément, et mesures de réduction du coût des facteurs de production et de la commercialisation qui ne sont prises qu'en faveur de la production agricole.

Special and Differential Treatment (S&D) : voir Traitement spécial et différencié

Special products : voir Produits spéciaux

Special Safeguard Mechanism (SSM) : voir Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS)

Square brackets : voir Texte entre crochets

Structural adjustment : voir Ajustement structurel

Sunset clause : voir Clause d'extinction

Système généralisé de préférences (SGP)³⁴ : Dans le cadre de ce système, les pays développés appliquent un traitement préférentiel non réciproque (par exemple, des droits nuls ou faibles à l'importation) aux produits originaires des pays en développement. Ce sont les pays octroyant les préférences qui déterminent unilatéralement les pays et les produits bénéficiaires.

Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC)³⁵ : dans le cadre de ce système, un certain nombre de pays en développement s'accordent mutuellement des concessions commerciales.

Système harmonisé Nomenclature internationale établie par l'Organisation mondiale des douanes, qui comporte des positions à six chiffres permettant à tous les pays participants de classer sur une base commune les marchandises entrant dans les échanges. Au-delà des six chiffres, les pays ont la faculté d'établir au niveau national des distinctions pour les droits de douane et pour de nombreux autres usages.

Tariff binding : voir Consolidation tarifaire

Tariff escalation : voir Progressivité des droits

Tariff lines : voir Lignes tarifaires

Tariff peaks : voir Crêtes tarifaires.

Tariff Rate Quota (TRQ) : voir Contingent tarifaire

Tarification : Procédures relatives aux dispositions sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles consistant à transformer toutes les mesures non tarifaires en tarifs.

Taux appliqués: droits qui sont effectivement perçus sur les importations. Ils peuvent être inférieurs aux droits consolidés.

Taux consolidés : Une fois qu'un taux de droit est consolidé, il ne peut pas être relevé sans qu'une compensation soit accordée aux parties affectées.

Technical Barriers to Trade (TBT) : voir Obstacles techniques au commerce (OTC)

Texte entre crochets : texte d'un projet d'accord qui n'est pas encore accepté.

Third parties : voir Tierces parties

Tierces parties ³⁶: Dans la procédure de règlement des différends de l'OMC, les tierces parties à la procédure de groupe spécial (autres que le ou les plaignants et défendeurs) ont la possibilité d'être entendus par les groupes spéciaux et de présenter des communications écrites en tant que tierces parties, même s'ils n'ont pas participé aux consultations. Afin de participer à la procédure du groupe spécial, ces Membres doivent avoir un intérêt substantiel dans l'affaire portée devant le groupe spécial et en avoir informé l'ORD (article 10:2 du Mémoire d'accord).

Trade Policy Review Mechanism (TPRM) : voir Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC)

Traité de coopération en matière de brevets (PCT)³⁷ : adopté à Washington le 19 juin 1970, le PCT, qui compte actuellement 146 membres, permet de déposer une demande de brevet international dans chacun des pays membres en ne s'adressant qu'au bureau national des brevets du pays dont le déposant est citoyen ou résident.

Traitement de la nation la plus favorisée - Traitement NPF (article premier du GATT, article 2 de l'AGCS et article 4 de l'Accord sur les ADPIC), principe qui fait obligation à un pays de ne pas établir de discrimination entre ses partenaires commerciaux.

Traitement national³⁸ : Principe qui fait obligation à un pays d'accorder aux autres le même traitement qu'à ses propres ressortissants. L'article 3 du GATT dispose que les importations ne doivent pas être soumises à un traitement moins favorable que celui qui est accordé aux produits d'origine nationale similaires ou semblables une fois qu'elles ont passé la douane. L'article 17 de l'AGCS et l'article 3 de l'Accord sur les ADPIC énoncent aussi le principe du traitement national pour ce qui est des services et de la protection de la propriété intellectuelle.

Traitement spécial et différencié (TSD) : Dispositions visant les pays en développement prévues dans plusieurs Accords de l'OMC, octroyant un accès préférentiel à leurs exportations et prévoyant que les pays en développement participant aux négociations commerciales ne sont pas tenus à une réciprocité totale des concessions. Le TSD permet en outre aux pays en développement de bénéficier de délais d'application des accords conclus plus longs que pour les pays développés.

Union douanière : Ses membres appliquent un tarif douanier extérieur commun (par exemple l'Union européenne).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) : voir Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED).

Uruguay Round : voir Cycle d'Uruguay.

Vulnerability Index: voir Indice de vulnérabilité

Zeroing (Zeroing negative margins of dumping): voir Réduction à zero.

Zone de libre-échange : Les échanges entre les participants sont exempts de droits de douane, mais chaque participant fixe ses propres droits d'importation à l'égard des pays tiers (par exemple l'ALENA).

Notes finales

- 1 http://www.wto.org/french/tratop_f/markacc_f/markacc_f.htm
- 2 http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/marrakesh_decl_f.htm
- 3 http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm6_f.htm
- 4 <http://www.agoa.gov/>
- 5 http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm
- 6 http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm
- 7 http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm
- 8 http://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/npf_f.htm
- 9 http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/status_f/jargon_f.htm
- 10 http://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/dev_special_differential_provisions_f.htm
- 11 http://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/d3ctte_f.htm
- 12 http://www.wto.org/french/thewto_f/gcounc_f/gcounc_f.htm
- 13 http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/status_f/jargon_f.htm

- 14 http://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/tariff_quota_f.htm
- 15 http://www.wto.org/french/tratop_f/tariffs_f/tariff_data_f.htm
- 16 http://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/engagement_en_matiere_de_prix_f.htm
- 17 http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/texts_intro_f.htm
- 18 http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/disp1_f.htm
- 19 http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/draft_text_gc_dg_31july04_f.htm
- 20 http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tpr_f.htm
- 21 http://www.wto.org/french/tratop_f/adp_f/antidum2_f.htm
- 22 http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm
- 23 http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm
- 24 http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/status_f/jargon_f.htm
- 25 http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_f.htm
- 26 http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/appellate_body_f.htm
- 27 http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min11_f/brief_svc_f.htm
- 28 http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/status_f/jargon_f.htm
- 29 http://www.wto.org/french/tratop_f/adp_f/antidum2_f.htm
- 30 http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dohaexplained_f.htm
- 31 http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/status_f/jargon_f.htm
- 32 http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/serv_f.htm
- 33 http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm
- 34 http://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/dev_special_differential_provisions_f.htm
- 35 http://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/dev_special_differential_provisions_f.htm
- 36 http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/disp_settlement_cbt_f/c6s3p1_f.htm#third
- 37 <http://www.wipo.int/pct/fr/texts/articles/atoc.htm>
- 38 http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/status_f/jargon_f.htm

